

VICISITUDES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA
EN EL SIGLO XX (1900-1970) CON ESPECIAL
REFERENCIA A LA ENSEÑANZA NO
UNIVERSITARIA

VICISSITUDES OF ACADEMIC FREEDOM IN THE TWENTIETH
CENTURY (1900-1970) WITH SPECIAL REFERENCE TO NON-
UNIVERSITY EDUCATION

Roberto Suárez Malagón

Doctorando en Derecho por la UNED

Sumario: *I. La creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Las normativas de García Alix y del Conde de Romanones. II. El periodo de inestabilidad de 1902 a 1923. El decreto de autonomía universitaria III. La Dictadura de Primo de Rivera y la negación de la libertad de cátedra. IV. La Segunda República. 1. El primer reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra en la Constitución de 1931. 2. Otras normas y actuaciones sobre la educación en este periodo. V. La educación durante el régimen franquista. 1. Una visión general sobre la libertad de cátedra en este periodo. 2. Evolución de la normativa educativa y sus efectos sobre la actividad docente. 3. Leyes fundamentales del régimen y su implicación en la educación. 4. La situación de la libertad de cátedra en el ámbito universitario. 5. Normativa sobre la confesionalidad católica del Estado y sus efectos en la libertad docente. 6. La situación de la libertad de cátedra en el ámbito universitario. 7. Ley General de Educación de 1970. VI. Conclusiones.*

Resumen: en la historia jurídica y educativa del siglo xx español el derecho de libertad de cátedra oscila entre etapas de reconocimiento y negación en función de los regímenes políticos y los desarrollos

normativos consecuentes. En cada una de ellas se refleja una determinada concepción de la educación, de la finalidad de la enseñanza y del ejercicio docente acorde con visiones más o menos tradicionalistas, religiosas o de modernidad. Como ejemplos destacados, durante este periodo histórico asistimos a la creación del Ministerio de Instrucción Pública, al primer reconocimiento en un texto constitucional de esta libertad para todo el profesorado, con la Constitución de la República española de 9 de diciembre de 1931, y al largo periodo de negación y anulación efectiva de la misma durante el régimen político franquista. El objetivo del presente estudio es describir y analizar la evolución de esta libertad distinguiendo cuatro grandes fases en los avances y retrocesos de las políticas educativas en nuestro país: los albores del siglo xx con la creación del Ministerio de Instrucción Pública, la dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República y el régimen franquista hasta la aprobación de la Ley General de Educación de 1970.

Palabras clave: libertad de cátedra, educación, profesorado, constitución, enseñanza no universitaria.

Abstract: In the legal and educational history of the Spanish twentieth century, the right to academic freedom oscillates between stages of recognition and denial depending on the political regimes and the consequent regulatory developments. Each of them reflects a certain conception of education, of the purpose of teaching and of the teaching practice in accordance with more or less traditionalist, religious or modernist visions. As outstanding examples, during this historical period we witnessed the creation of the Ministry of Public Instruction, the first recognition in a constitutional text of this freedom for all teachers, with the Constitution of the Spanish Republic of December 9, 1931, and the long period of denial and effective annulment of it during Franco's political regime. The aim of this study is to describe and analyze the evolution of this freedom distinguishing four major periods in the advances and setbacks of educational policies in our country: the dawn of the twentieth century with the creation of the Ministry of Public Instruction, the dictatorship of Primo de Rivera, the Second Republic and the Franco regime until the approval of the General Law of Education of 1970.

Keywords: academic freedom, education, teaching staff, constitution, non-university education

Recepción original: 11/10/2022

Aceptación original: 10/11/2022

I. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES. LAS NORMATIVAS DE GARCÍA ALIX Y DEL CONDE DE ROMANONES

A finales del siglo xix y principios del xx, la educación va a tener un gran protagonismo motivado por la crisis interna y la independencia de las últimas colonias en América y Asia, acontecimientos que llevaron a que en el ámbito intelectual se acuñase la máxima de «Salvar a España por la escuela»¹. Bajo esa premisa, se defendía que la regeneración del país pasaría por la reforma de la educación² y, como consecuencia de esa idea motriz, en los inicios de esta nueva centuria se desarrolla una etapa de cambios en la regulación educativa en la que, una vez más en nuestra historia reciente, el consenso entre progresistas y liberales volverá a dar sus frutos³.

En los albores de este siglo, el Gobierno del líder conservador, Francisco Silvela, puso fin a la tradicional organización ministerial por la que, durante cuarenta y cinco años, la acción gubernamental en asuntos educativos se insertaba en los ministerios de Fomento creando, por Ley de 30 de marzo de 1900, un nuevo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes⁴. Como señala PESET el hecho de desgajar el ámbito de la educación demuestra la intencionalidad e

¹ VV. AA, *Evolución del sistema educativo español. El sistema educativo Español*, Madrid: MEC/CIDE, 2004, pág. 4.

² Puelles Benítez hace referencia a la obra de Macías Picavea, *El problema nacional. Hechos, causas, remedios*, publicada en 1899, como la más representativa de la sensibilidad y espíritu del regeneracionismo. Esta obra dedica el capítulo séptimo a la educación y a la cultura españolas y «el resultado final es desolador, pero probablemente constituye una radiografía bastante ajustada de la realidad. Las conclusiones no son menos estremecedoras: la instrucción primaria, abandonada; un alto grado de analfabetismo (el 68 por 100 de la población); los maestros, horriblemente formados y reducidos a la condición de mendigos; nuestros famosos Institutos son cualquier cosa menos centros de educación y enseñanza; la Universidad «una cosa muerta por dentro; los estudiantes, seres irresponsables; el profesorado, muy modesto; los libros de textos, doctrinas arqueológicas, teorizantes de invención arbitraria, errores increíbles, ignorancias inexplicables, lenguajes sin arte y hasta sin gramática; los exámenes, cruz, sin sacrificio ni grandeza, de nuestra educación nacional». PUELLES BENÍTEZ M., *Historia de la Educación en España, Tomo III: de la Restauración a la II República*, Madrid: MEC, 1989, pág. 23.

³ DIAZ ALCARAZ F. y MORATALLA ISASI S., «La segunda enseñanza hasta la dictadura de Primo de Rivera», *Ensayos*, 2008, núm. 28, pág. 272.

⁴ El recién creado Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes conservó esta denominación hasta el inicio de la Guerra Civil española y también comprendía las competencias de Cultura. Ya en el régimen franquista se pasaría a denominar Ministerio de Educación Nacional. Para ampliar la información sobre este nuevo Ministerio, se puede consultar ALVAREZ LAZARO P. (dir.), *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, Madrid: MEC-Fundación BBVA, 2001.

importancia otorgada al objetivo de elevar los niveles de enseñanza en nuestro país⁵. El 19 de abril de 1900, el presidente del Consejo de Ministros asignó esta novedosa cartera de Instrucción Pública al abogado y político conservador Antonio García Alix, que encabezaría este departamento convencido de la necesidad de acometer la reforma educativa, defendiendo la enseñanza oficial y revisando una libertad de enseñanza que consideraba mercantilista⁶.

En estos primeros años, conservadores y liberales coincidieron en las reformas educativas que se realizaron, de tal manera que lo que no acabó el conservador García Alix, en sus escasos once meses de ejercicio, lo continuó su inmediato sucesor, el liberal Conde de Romanones, siendo ambos políticos los dos ministros más destacados en este período desde la perspectiva del reconocimiento y evolución de la libertad de cátedra⁷. Así, en primer lugar, García Alix aprobará

⁵ PESET REIG M., «Autonomía y libertad de cátedra (dos siglos de historia universitaria). Lección Magistral», *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de estudios sobre la Universidad*, núm. 5, 2002, Pág. 31. En esta línea, Garrido, destaca que aparece, por primera vez en la historia de España, un ministerio específico «para hacerse cargo de la enseñanza pública y privada, sus diferentes clases y grados, el fomento de las ciencias y letras, Bellas Artes, archivos, bibliotecas y museos, así como de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico». GARRIDO PALACIOS M., «Historia de la educación en España, una visión hasta lo local», *Contraluz: Revista de la Asociación Cultural Alonso Cerdá y Rico*, núm. 2, 2005, pág. 97.

⁶ HERNÁNDEZ LAILLE M., *Darwinismo y manuales escolares en España e Inglaterra en el siglo xix (1870-1902)*, Madrid: UNED, 2014, pág. 80. Por su parte Peset destaca que el ministro García Alix se centró sobre todo en un proyecto de autonomía universitaria en el que el control de las enseñanzas —la libertad de cátedra— tenía un lugar esencial dado que por Orden de 6 de julio de 1900 estableció la libertad de programa que no obstante debía ser aceptado por la junta de facultad. Según esta norma los textos se aprobarían por el consejo de instrucción sin atender más que a su sentido didáctico y la junta de facultad podría intervenir sobre su precio o extensión. Se proponía, asimismo, que este organismo redactara cuestionarios de cada asignatura, para precisar sus contenidos. En conclusión, el ministro «quería evitar que, a la sombra del estado, se enseñasen doctrinas contrarias a la constitución, como recordaba a los rectores en 15 de enero de 1901, aunque insistiera en la libertad y en la tolerancia». PESET REIG M, Op. cit. pág. 31.

⁷ Puelles Benítez describe este ambiente político de colaboración y continuidad con las siguientes palabras: «Posiblemente haya pocos períodos en nuestra historia como éste, desgraciadamente breve, en que fuerzas políticas distintas sabrán colaborar en lo esencial de tal forma que lo que un político conservador emprenda, encuentre acogida y desarrollo en otro político liberal. Fruto de este acuerdo básico sería el hecho, casi insólito, que el proyecto de ley iniciado por García Alix para afrontar los problemas educativos fuera adoptado como suyo —con pequeños retoques— por Romanones». PUELLES BENÍTEZ M., *Op.cit*, pág. 27. Por el lado contrario, Viñao afirma que la realidad, con todos sus condicionantes sociales, políticos, económicos y culturales contrastaría con el fervor reformista y legislador de ambos ministros. Señala, como ejemplo, el que la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 12 años, aprobada por Romanones, o la ampliación de las materias a impartir en la

la Real Orden de 15 de enero de 1901, en cuya fundamentación se parte de la premisa inicial de que «la libertad de la ciencia y los sagrados derechos de la cátedra no serán limitados ni desconocidos por el actual Gobierno»⁸. Sin embargo, pese a esta declaración, la realidad fue que se acabó limitando claramente la libertad de cátedra puesto que en la propia norma se facultaba a los Rectores para inspeccionar al personal de los centros docentes, y a las Juntas universitarias para retirar los libros de texto inadecuados a la enseñanza, con el fin de «evitar que la cátedra oficial se convierta en Tribuna libre contra la Constitución del Estado» y, el libro de texto, «en elemento de propaganda contra el régimen vigente»⁹.

Por estos motivos, esta Real Orden generó protestas en el ámbito universitario aplacadas cuando, designado el 6 de marzo de 1901 el conde de Romanones como nuevo ministro de Instrucción Pública, se inicia una nueva etapa reformista de mayor modernización educativa y de cambios en la universidad¹⁰. Como primera medida, el ministro procede a rectificar parte de la normativa más polémica de García Alix y restablece una orientación más liberal y abierta de la libertad de cátedra siendo el referente esencial para ello el espíritu y contenido de la Real Orden de Albareda de 1881¹¹, que fue declarada plenamente vigente.

enseñanza primaria no se hicieron efectivas al chocar con aspectos como el trabajo infantil y la irregular asistencia, la presión demográfica, la carencia general de escuelas y de maestros, así como de maestros formados en las nuevas materias. Y por ello, en este contexto, Viñao precisa que la reforma de la segunda enseñanza «quedó en un mero intento por la oposición del profesorado, la carencia de recursos, y las críticas recibidas desde la derecha e izquierda políticas. La universidad por último no estaba necesitada tanto de autonomía cuanto de recursos y de una reforma a fondo de la formación y selección de los docentes». VIÑAO FRAGO A., *Escuela para todos: Educación y modernidad en la España del siglo xx*, Madrid: Marcial Pons, 2004, págs. 21 y 22.

⁸ Real Orden de 15 de enero de 1901, encareciendo a los rectores de las universidades el cumplimiento de las disposiciones dictadas tanto en lo referente a la disciplina como a la materia misma de la enseñanza. PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.* pág. 113.

⁹ *Ibidem* pág. 114.

¹⁰ Como explica Puelles, durante los veinte meses del mandato de Romanones se sucedieron múltiples reformas educativas de calado por lo que «probablemente no se ha destacado lo suficiente la importancia y dinamismo de este breve período de nuestra historia de la educación» y, aunque lo cierto es que muchas de aquellas reformas fracasaron «o cayeron bajo la inexorable vorágine de los sucesivos ministerios, en cambio otras permanecieron y, sobre todo, el espíritu del regeneracionismo y del institucionismo» arraigaron de tal modo que hicieron posible importantes cambios en educación en las dos décadas siguientes. PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 29.

¹¹ Se trata de la Real orden circular de 3 de marzo de 1881, derogando la de 26 de febrero de 1875 y restableciendo en sus puestos a los profesores destituidos, suspensos y dimisionarios con ocasión de la mencionada circular dictada por el Ministro

A continuación, Romanones procede a regular el sistema educativo con el Real Decreto de 26 de octubre de 1901, en el que se establece en la enseñanza primaria la escolaridad obligatoria hasta los 12 años e incluye por primera vez los sueldos de los maestros en los presupuestos municipales. En cuanto a la segunda enseñanza, el ministro propone por Real Decreto de 17 de agosto de 1901 integrar en un solo establecimiento docente, denominado institutos generales y técnicos, las enseñanzas de bachillerato y magisterio además de otras enseñanzas¹².

En el ámbito universitario se renuevan los planes de estudio, se continua el proyecto de García Alix sobre autonomía universitaria y, sobre todo, respecto a la libertad de cátedra, se aprueba la Real Orden Circular de 21 de marzo de 1901, acerca de la independencia del profesorado en el ejercicio de su ministerio, en la que se defiende la libertad del docente con los siguientes términos: «(...) de ningún modo se pusieran impedimentos al libre, entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni menos se prescindiera del derecho igual para todos los españoles, con el intento de poner trabas a la actividad de los encargados de la enseñanza pública (...) La libertad no puede regatearse a

de Fomento, José Luis Albareda. Esta norma se aprobó dentro de la alternancia en el gobierno producida en febrero de 1881, con el tránsito del partido liberal-conservador de Cánovas del Castillo hacia el retorno de la gestión, por primera vez en esta nueva etapa de la historia, de los liberales del «partido fusionista» de Sagasta. Bajo esta nueva dirección política se aprueba esta Circular como primera y simbólica medida en materia de política educativa con la que se trataba de cerrar definitivamente el conflicto aún latente de la denominada «segunda cuestión universitaria». Con la Circular de Albareda se reconoce la libertad e independencia de la actividad científica y de la docencia, y con ello, se autoriza expresa y abiertamente la libertad de cátedra. La diferencia, respecto al anterior hito histórico referido a la libertad de cátedra en el siglo XIX que supuso el Decreto de Ruiz Zorrilla de 1868, es que ésta última norma extendía la libertad de cátedra a todos los niveles, y no sólo a los profesores universitarios, como ahora hacía la Real Orden. Por ello existen visiones discrepantes entre la doctrina sobre cuál fue el primer reconocimiento de la libertad de cátedra en nuestra historia jurídica. Así, González del Valle, Lozano y Coarasa consideran a esta Circular como la primera manifestación expresa de esta libertad. GONZÁLEZ DEL VALLE J. M., «Libertad de cátedra y libertad de enseñanza en la legislación española», *Persona y Derecho*, núm. 8, 1981, pág. 321. LOZANO CUTANDA B., *La libertad de cátedra*, Madrid: Ed. Marcial Pons, UNED, 1995, pág. 86; RODRIGUEZ COARASA C., *La libertad de enseñanza en España*, Madrid: Tecnos, 1998, pág. 55. Por el contrario, Expósito resalta la diferencia entre ambas normas y el hecho de que el Decreto de 1868 reconocía la libertad de cátedra para todos los docentes, aunque al final matiza que «lo que es importante es que en ambos casos se otorga el derecho a expresar los pensamientos y opiniones en el ejercicio de la docencia y además de la facultad para determinar el método a seguir o los libros de texto a utilizar como complementarios de la docencia». EXPÓSITO E., *La libertad de cátedra*, Madrid: Editorial Tecnos, 1995, pág. 54.

¹² PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 123.

quienes viven para abrir en la juventud los surcos de la educación y para arrojar en ellos las simientes de las ideas»¹³

Con esta Circular el profesor quedaba ajeno a todo control, censura o sanción disciplinaria que no derivase de la comisión de un delito castigado como tal por la normativa penal, «lo que le otorgaba un estatus privilegiado respecto del resto de los funcionarios, sometidos a un rígido control y censura del Gobierno, que podía libremente nombrarlos y destituirlos a través de la conocida institución de las cesantías»¹⁴.

El problema será que, puesto que la libertad de enseñanza era entendida no sólo como libertad de cátedra y de creación de centros sino también como libertad de la ciencia, se produce una fuerte reacción por parte de la Iglesia, opuesta a los efectos e implicaciones derivados de esa amplitud de libertades. Sin embargo, la verdadera razón que explica históricamente la oposición de las autoridades eclesiásticas radica en la diferencia sobre la enseñanza de la religión en las políticas educativas de Romanones y de García Alix puesto que la formación religiosa debe ser voluntaria para el primero y obligatoria para el segundo. También existen divergencias entre ambas actuaciones ministeriales en relación con la decisión de aplicar o no a las órdenes religiosas la Ley de Asociaciones de 1887¹⁵. Ante estas complicaciones, la estrategia desplegada por el hábil político Romanones sería entonces defender la necesidad de la intervención del Estado en la educación, pero sin la intervención del clero¹⁶. Como ejemplo de esa estrategia y de las tensiones de aquellos momentos destacan las significativas palabras pronunciadas por Romanones en el Senado: «Si

¹³ VIDAL PRADO C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pág. 208. Ver el texto de la Real Orden en PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 115.

¹⁴ LOZANO CUTANDA B., «La libertad de cátedra», *Revista de Educación*, núm. 308, 1995, pág. 106.

¹⁵ Estas diferencias de orientación de política educativa con sus implicaciones en el orden religioso se acrecientan porque, además, en muchas ocasiones se produce la repetición en el cargo como ministro de las mismas personas con la reiteración de sus políticas educativas y con ello, de las polémicas generadas. Por ejemplo, el propio conde de Romanones fue ministro del 5 de marzo de 1901 a 4 de diciembre de 1902, repetiría por segunda vez de 9 de febrero a 8 de junio de 1910 y, por tercera vez, ya de 10 de octubre a 9 de noviembre de 1918. ALVAREZ LAZARO P. F. (Dir.), *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, Madrid: MEC-Fundación BBVA, 2001, pág. 63.

¹⁶ Ver MORENO LUZÓN J. en, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, Madrid: MEC-Fundación BBVA, 2001, págs. 201-221.

bien es verdad que el Estado no debe moldear los espíritus, conviene también que impida que otros los modelen»¹⁷.

II. EL PERIODO DE INESTABILIDAD DE 1902 A 1923. EL DECRETO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Desde 1902, fecha en la que los historiadores dan por terminada la Restauración, hasta la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera, se produce un periodo de gran inestabilidad política que se filtraría a todos los niveles de actuación, afectando a la dinámica de las políticas educativas e impregnando de ataduras y lastres todos los debates generados sobre la educación en nuestro país. Como muestra de ello, baste con señalar que en este período de 21 años, que abarca hasta el golpe de estado de Primo de Rivera, se suceden 39 presidentes del Gobierno y, más concretamente, entre 1900 y 1915 se nombraron 26 ministros de Instrucción Pública, y entre 1915 y 1931 hasta 27 ministros de este ramo, con una media de 1,7 ministros por año¹⁸.

En este sentido, como recuerda VIDAL, se trata de un periodo de avances y retrocesos en el que la defensa por los políticos liberales de la libertad de cátedra, entendida como libertad del docente, junto con su paralela libertad de creación de centros, fue más formal que real, dado que lo que esa corriente política pretendía esencialmente era tratar de controlar la educación para restar protagonismo a la Iglesia y este objetivo primordial no se podría conseguir si la libertad de creación de centros se llevaba a sus últimas consecuencias¹⁹. Por parte de los conservadores, cuando ostentaban el poder, sus movimientos se orientaban claramente hacia el apoyo de la educación en los centros religiosos.

En el ámbito universitario destaca, durante el Gobierno del conde de Romanones, el Decreto de 7 de enero de 1916, obra del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Julio Burell Cuéllar, en el que en relación con la libertad de cátedra se defendía que «la cátedra debe ser libre y la obra pedagógica, para ser fecunda, ha de producirse... sin artificio ni sanción. Al Estado, supremo rector de la Enseñanza Universitaria, no le incumbe poner trabas a la libertad científica, sino

¹⁷ HERNÁNDEZ LAILLE M., *Darwinismo y manuales escolares en España e Inglaterra en el siglo xix (1870-1902)*, op. cit. pág. 81

¹⁸ VIÑAO FRAGO A., *Escuela para todos: Educación y modernidad en la España del siglo xx*, op. cit., pág. 22.

¹⁹ VIDAL PRADO C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, op. cit., pág. 208.

asegurar a los profesores pleno derecho para explicar desde sus cátedras y el de toda persona de vocación para asistir a ellas»²⁰.

Posteriormente, bajo la presidencia de Antonio Maura, se aprueba el Real Decreto de 21 de mayo 1919²¹, del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, César Silió, que destaca por el importante objetivo de dotar de autonomía a las universidades. Efectivamente, el artículo primero de este Decreto ya asienta este fin al señalar que «todas las universidades serán autónomas en su doble carácter de escuela profesional y centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su régimen». Y, seguidamente, de conformidad con su artículo segundo, se ordena a todas las universidades que procedan, previo acuerdo de su claustro ordinario, a redactar el oportuno Estatuto desarrollando las bases del mismo para, posteriormente, ser sometido cada uno de dichos Estatutos a la aprobación del Gobierno en un plazo de cuatro meses a contar desde la publicación de esta norma, efectuada en la Gaceta de 22 de mayo de 1919. Con ello se pretendía lograr la autonomía académica y financiera de las instituciones universitarias otorgando a las mismas personalidad jurídica y capacidad normativa²².

Sin embargo, como recuerda BERMEJO, que califica a este decreto como una «oportunidad pérdida», el contenido innovador de esta norma iba a suscitar una fuerte oposición en todos los ámbitos, tanto entre las corrientes políticas moderadas, asustadas «ante la magnitud de los cambios propuestos, a pesar de la fidelidad que se guardaba a la exaltación de principios tan compartidos como los del patriotismo

²⁰ RODRIGUEZ COARASA C., *La libertad de enseñanza en España*, Madrid: Tecnos, 1998, pág. 60.

²¹ PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 204.

²² Como señala Rojo, el pensamiento de Cesar Silió sobre la educación de su tiempo «se refleja a la perfección en un tratado que escribió pocos años antes dedicado a la educación en España, a la que califica como un deplorable ambiente educativo». El propio Silió afirmaba: «La Universidad, que es hoy centro burocrático en absoluto dependiente del poder central, ha de convertirse, para poder cumplir su verdadera, altísima misión, en persona jurídica con todos los derechos reconocidos á tales entidades, mediante la concesión de una autonomía, sin encogimientos ni regateos que la desnaturalicen. No vemos peligro en conceder á las actuales universidades una amplísima libertad en la organización de sus enseñanzas y en el reclutamiento de su profesorado. La oposición como único sistema de provisión de cátedras es desatino que no puede suprimir el Estado —estamos hablando del Estado español— sin exponerse á otros mayores; pero sí puede suprimirlo la Universidad autónoma. Ninguna empresa privada elige mediante tal sistema las capacidades directoras ó técnicas». ROJO GALLEGO-BURÍN M., «La reforma de la universidad en el siglo xx. 100 años del Plan Silió: el proyecto de autonomía de la Universidad de Granada» en *Estudios Luso-Hispanos de Historia do Dereito II*, Madrid: Universidad Carlos III, 2021, pág. 525.

y el catolicismo», como también entre los progresistas, «recelosos y molestos por la falta de participación de los claustros académicos en su proceso de elaboración»²³.

En cuanto al profesorado, con este decreto se rompe el carácter de cuerpo nacional al quedar los docentes vinculados a cada una de las universidades que serán quienes regulen su contratación y funciones. Paradójicamente, a pesar de los beneficios que esta norma suponía para la libertad de cátedra, su aplicación tampoco fue aceptada efusivamente por los docentes, sino más bien al contrario, ya que generó una importante resistencia entre el profesorado por suponer un relativo retroceso en las libertades educativas²⁴. Por este motivo, esta «acelerada» autonomía será recibida con claras muestras de disconformidad por los claustros que tantas veces la habían demandado. Intelectuales como Menéndez Pidal, Besteiro, García Morente o Manuel Bartolomé Cossío defendieron una implantación gradual de esta reforma impulsora de la autonomía, conscientes de la falta de preparación de la universidad española y ello porque «la autonomía universitaria no puede pasar del deseo a la realidad en cuatro meses solo porque sea publicada en la Gaceta, sin ponerse las bases y fundamentos necesarios»²⁵. Baste con citar aquí las palabras a este respecto de Ramón y Cajal que, en tono irónico, alertaba sobre sus efectos en un artículo del *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* de 1919 cuyo ilustrativo título era precisamente «Revolucionario e inesperado. El decreto de autonomía universitaria»²⁶. El científico y universitario español describía en ese texto el uso que de ese margen amplio de autonomía hicieron las universidades y destacaba que, pese a que aparentemente la libertad de cátedra debería salir reforzada con esta nueva norma, se produce con ella el efecto contrario dado que «se

²³ Añade además este autor que ni siquiera en el seno de las universidades, instadas a desarrollar el decreto mediante la presentación de estatutos propios predominaron, aunque existieron, los pronunciamientos favorables, no faltando las denuncias acerca del carácter impuesto de esta autonomía. BERMEJO M., «La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 y su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido», *Ius Fugit*, núm. 16, 2009-2010, pág. 247.

²⁴ VIDAL PRADO C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Op. cit., pág. 208.

²⁵ LOPEZ MARTIN M., *Ideología y educación en la dictadura de Primo de Rivera*, Valencia: Universidad de Valencia, 1995, pág. 164.

²⁶ Sobre estos movimientos contrarios al proyecto de autonomía universitaria Peset destaca como la sentencia que posteriormente realizaría Silió al decir que «preferían tener la autonomía como bandera o señuelo que disfrutarla». Aunque muchas universidades presentaron sus estatutos adaptados al proyecto de autonomía para su aprobación por el ministerio lo cierto es que ésta se suspendería en 1922 por el suceso de Silió en el ministerio, Tomás Montejo y Rica. PESET REIG M., Op. cit. pág. 37.

elevó el número de auxiliares hijos o yernos de los catedráticos; se flexibilizaron las normas de adjudicación de premios a ciertos catedráticos numerarios; aumentaron los abusos que, en nombre de la libertad de cátedra, hacen algunos profesores explicando solo la parte de la asignatura que más les agrada; aumentó el número de profesores propuestos no por su ciencia sino por su filiación política y confesional (...)»²⁷.

Sirva, por último, como muestra del ambiente contrario a la libertad de cátedra que se vivió en los años previos a la implantación de la dictadura de Primo de Rivera, la referencia que realiza LIMA TORRADO a la llamativa prolongación de los efectos de la denominada «tercera cuestión universitaria», casi 25 años después de su desencadenante con la suspensión de Pedro Dorado Montero²⁸ en su cátedra de Derecho Penal en la Universidad de Salamanca²⁹. Así, en el año

²⁷ *Ibidem*

²⁸ Por su relación con la libertad de cátedra es muy interesante el contenido del artículo publicado por este profesor en el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza de 1890, bajo el título «Fundamentos racionales de la libertad de cátedra», en el que defiende que la libertad de enseñanza tiene dos dimensiones: una libertad interna y otra externa. Precisamente, esa dimensión interna es «aquella que está vivificada y animada por un sentido y espíritu amplios, de tolerancia y consideración con todas las doctrinas que no sean las que él profesa, sin animosidad ni odios, sin preocupaciones ni rencores contra quienes las sostengan; cuando la crítica que de ellas hagan sea justa, científica, imparcial, honrada y digna, no desconociendo ni alterando, a sabiendas, sus afirmaciones y principios; cuando no le mueva otro interés que el interés de la verdad y de la ciencia y sólo a ellas se consagre y sólo en su esfera se mueva ¿Qué libertad es, por tanto, la que piden aquellos que condenan despiadadamente, anatimizan y proscriben, sin miramientos de ningún género y de modo sistemático, cualquier teoría, cualquier principio no conforme con los que ellos sostienen, inspirándose para ello en la pasión de secta más que en criterios científicos, y rechazando muchas veces doctrinas que solamente conocen de nombre?». DORADO MONTERO P., «Fundamentos racionales de la libertad de enseñanza», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, año XTV, núm. 312, Madrid, 15 de febrero de 1890, pp. 33-36; núm. 313, núm. de 28 de febrero, pp. 55-59 y núm. 314, de 15 de marzo, pp. 65-70. Cit. por LIMA TORRADO J., «El derecho a la libertad de cátedra en la España del siglo xix. La tercera cuestión universitaria», *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 11, 2002, pág. 449.

²⁹ El inicio de la tercera cuestión universitaria se produce el 23 de enero de 1897 cuando once alumnos pertenecientes a la cátedra del profesor Dorado se dirigen al Padre Cámara y le presentan un escrito en el que «para defender su integridad de católicos» le plantean la conveniencia de no asistir a las clases de Dorado por considerarlas perniciosas para sus creencias religiosas, al considerar las enseñanzas del profesor Dorado como deterministas y heréticas. Como explica, Lima Torrado, el argumento sostenido por la iglesia y la prensa conservadora contra Dorado es que con arreglo a la Constitución —que reconoce como religión del Estado la Católica—, no puede sostenerse en su cátedra a Dorado Montero, «con tanto más motivo cuanto que la Ley de Instrucción Pública vigente, obliga a los profesores para ejercer su misión a demostrar buena conducta religiosa también y no a explicar contra el dogma».

1921, dos años después de su fallecimiento, resurge el espíritu de persecución contra Dorado Montero a través de un ilustrativo caso de ataque a la libertad de cátedra cuando la Iglesia acusa a la maestra Josefa Uriz Pi por recomendar, entre otros, libros de Dorado Montero a sus alumnos³⁰. Ante este suceso se constituye una «Comisión para la defensa de la libertad de cátedra» y Manuel Bartolomé Cossío presenta una hoja de protesta dirigida al Ministro de Instrucción Pública por el expediente incoado a esta maestra a instancias del obispo de la diócesis, por recomendar libros en su clase, que a juicio del prelado, contienen doctrinas «detestables, disolventes, perniciosas». En ese escrito solicitan que se rehabilite a la citada profesora, basándose en la libertad de cátedra, consagrada por el artículo 11 de la Constitución y por la Real Orden de 3 de marzo de 1881³¹ y recomiendan a los rectores que: «favorezcan la investigación científica, sin oponer obstáculos

Finalmente, tras múltiples movimientos de apoyo y ataques por la Iglesia y la prensa, el 11 de junio de 1927, el Decano de la Facultad le comunica a Dorado Montero que es suspendido y sustituido en los tribunales examinadores de junio y suspendido en el ejercicio de su cargo de catedrático. Sin embargo, ante las múltiples quejas y protestas generadas por esa inicial decisión, el 18 de junio, el Rector de la Universidad le repone en su cargo. *Ibidem*, págs. 445-455.

³⁰ Luis de Zulueta publica en el diario *La Libertad* un artículo titulado precisamente «La libertad de Cátedra», en el que se refiere a al caso de la maestra Josefa Uriz Pi, profesora de pedagogía en la Escuela Normal de Magisterio femenino de Lérida, que tiene que prestar declaración ante un inspector oficial por la denuncia presentada ante el Rector de la universidad contra ella por el obispo de la diócesis, Josep Miralles Sbert, alegando que recomendaba a sus alumnos los siguientes libros: *Orígenes del conocimiento*, de Ramón Turró, *Valor social de leyes y autoridades*, de Pedro Dorado Montero y *La condición social de la mujer en España*, de Margarita Nelken. En ese mismo diario, bajo el epígrafe «Escuelas y maestros» y entre otras informaciones, se recoge la noticia de que «se ha incoado expediente a una profesora de Escuela Normal de Lérida, porque recomienda a sus alumnos unos libros de Dorado Montero». En una carta dirigida por Zulueta a Miguel de Unamuno y fechada probablemente en enero de 1922 le dice: «Escribo a usted a escape para no perder el correo hoy. Supongo, que está usted enterado del caso de esa profesora. La acusa el obispo de haber recomendado entre otros, los libros de Turró, Dorado y Margarita Nelken y de haber dicho en clase que el cristianismo procedía del budismo...». *Ibidem*, págs. 463-464.

³¹ Firman esa hoja de protesta hasta 392 intelectuales, científicos, profesores y escritores del momento siendo los diez primeros, aparte del propio Manuel Bartolomé Cossío, Santiago Ramón y Cajal, Ramón Menéndez Pidal, Melquíades Álvarez, Miguel de Unamuno, Adolfo Bonilla San Martín, Rafael de Ureña, Sebastián Recasens, Julián Besteiro y Antonio Royo Vilanova. Este Manifiesto a favor de la libertad de cátedra se publica el 26 de febrero de 1922 en el diario *El Imparcial* de Madrid, bajo el título «La libertad doctrinal de la cátedra». Dos días después aparece en el periódico *La Libertad* como «Un atentado a la sagrada libertad de la cátedra» y en *El Sol* como «La libertad de cátedra» y, semanas después, el uno de abril, en la *Revista España* ahora como «El profesorado español y la libertad de cátedra». AGULLÓ DÍAZ M.C., «Represión de la Libertad de Cátedra en la Educación de las Mujeres durante la Dictadura Primorriverista», *Historia Social y de la Educación*, vol. 11, núm. 2, 2022, pág. 137.

bajo ningún concepto al libre, entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni fijar a la actividad del profesor en el ejercicio de sus elevadas funciones otros límites que los que señala el derecho común a todos los ciudadanos (...)»³².

III. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y LA NEGACIÓN DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Desde las iniciales medidas de este nuevo régimen, implantado tras el golpe de estado de 13 de septiembre de 1923, cuya primera consecuencia fue la suspensión del texto constitucional de 1876, se constata que uno de los ejes básicos de la ideología político-educativa de Miguel Primo de Rivera al frente del Directorio Militar será la negación de la libertad de cátedra. Se impone una dictadura que intenta compaginar tradicionalismo y modernidad, proporcionando una «respuesta de orden» a los conflictos de carácter social, económico y político articulando un conjunto de medidas represoras de la libertad ideológica, entre las que destaca la Real Orden de 20 de noviembre de 1924 contra ideas disolventes y peligrosas³³.

La política educativa en este período se basará, incluso con más fuerza aún que en otras etapas anteriores, en la subordinación de todo el sistema escolar a los principios de la religión y el patriotismo, defendiendo por ello que «la escuela y la Iglesia, maestros y sacerdotes, deben combinarse para inculcar el amor al régimen»³⁴. Con estos planteamientos de base, el sometimiento de la educación a los principios del régimen y la consideración del profesorado como instrumento para la transmisión ideológica de sus valores minimizan todas las opciones para la libertad de enseñanza. El ámbito real para el ejercicio del derecho de libertad de cátedra, que se incluiría en la futura normativa de reforma universitaria, aparece perfilado en una declaración del Directorio de febrero de 1924: «Se trata de un caso que parece único en España de interpretación errónea del concepto que alcanza la libertad de cátedra, que no puede llegar más allá que a garantizar la independencia y soberanía del criterio del profesor en la materia que explica, pero de ninguna manera le faculta para tratar asuntos ajenos a ella y menos para juzgar medidas del Gobierno, sien-

³² *Ibidem* pág. 136.

³³ *Ibidem* pág. 146.

³⁴ CELADOR ANGÓN O., *El Derecho de Libertad de Cátedra. Estudio Legal y Jurisprudencial*. Madrid: BOE, 2007, pág. 66

do más censurables y reprimibles las manifestaciones si se realizan fuera del aula»³⁵.

En esta línea de actuación, una de las medidas más destacadas por sus efectos sobre la práctica de la libertad de cátedra en el ámbito de la educación no universitaria será la novedosa implantación de la política de libro de texto único, inicialmente para los estudios de bachillerato, con la idea de extender esta reforma a la segunda enseñanza. El propio Primo de Rivera, en un discurso de 1924, reflejaba con claridad meridiana lo que implicaba para la libertad del docente esta decisión sobre los materiales de enseñanza: «En la adolescencia el Estado debe encauzar por medio del libro de texto único la mente del joven para fortalecerla y darle una educación que, por sus características morales y religiosas, patrióticas y ciudadanas posea no sólo homogeneidad (...)»³⁶. En consecuencia, en cuanto a los libros de texto, la visión práctica de la dictadura primoriverista era que «los libros tenían que estar inspirados en la moral cristiana, en los principios de la religión del Estado, en un ardiente amor a España y en un respeto profundo al sistema político establecido»³⁷.

El simple anuncio de la imposición del libro único, inédita en la historia educativa española, reavivó la tradicional polarización y enfrentamiento entre las diversas posturas en materia de educación: por un lado, las posiciones de las órdenes religiosas, como jesuitas y agustinos, que defenderán abiertamente las ventajas de un texto único, reforzadas por la posición de los conservadores que la defienden por sus efectos positivos de ahorro económico para las familias con muchos hijos o la salvaguarda de la unidad y nacionalización de la

³⁵ Como ejemplos de maestros expedientados por esa concepción señala el caso de un maestro leridano por recomendar libros prohibidos de Unamuno; inspectores y maestros de Granada por negarse a reunir a los alumnos con motivo de una visita del arzobispo; profesores de Orense y Ávila por diseminar doctrinas liberales. Destaca que también los inspectores sufren un control intenso por parte de los delegados gubernativos que supervisan su actividad dando importancia no a su valía y conocimientos pedagógicos sino a su sometimiento al régimen. LOPEZ MARTIN M., *Ideología y educación en la dictadura de Primo de Rivera (I)*, Valencia: Universidad de Valencia, 1994, págs. 53-54.

³⁶ *Ibidem* pág. 57.

³⁷ En consonancia con este grado de intervencionismo gubernamental se establecía por Real Orden que «los Inspectores de Primera enseñanza, en las visitas que realicen, examinarán los libros de texto en las Escuelas, y si no estuviesen escritos en español o contuvieren doctrinas o tendencias contrarias a la Patria o contra las bases que constituyen el fundamento del régimen social, los harán retirar inmediatamente de manos de los niños y procederán a formar expediente al Maestro, suspendiéndolo de empleo y medio sueldo(...)». VILLALÁIN GARCÍA P., «El libro de texto en la segunda República: una regulación entre el control y la libertad», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 11, 2011, pág. 7.

ciencia; y, frente a ellas, las posturas liberales abiertamente contrarias al texto único, que lo califican como un «serio atentado a la libertad de cátedra que todo profesional tiene derecho a disfrutar: declarar texto único una tendencia, una orientación, una escuela filosófica, es un atentado a la libertad de cátedra y un delito de liberalismo que en manera alguna puede ni siquiera iniciarse»³⁸.

Pese a toda la contestación política y profesional a esta medida, el gobierno implantó el texto único en el bachillerato mediante el Real Decreto de 23 de agosto de 1926 en el que se sacrificaba toda libertad de contenidos en la exposición de las clases. En la exposición de motivos de esta norma, conocida como *Plan Callejo*³⁹, al ser impulsada por el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Callejo de la Cuesta, se afirmaba una idea que condensa a la perfección la evolución hasta ahora explicada: «Uno de los más importantes problemas de la enseñanza en los Centros oficiales ha sido el de los libros de texto, ya desde la ley de 9 de septiembre de 1857, en que su ilustre autor, D. Claudio Moyano, revelaba el interés y preocupación por las obras didácticas, hasta los tiempos actuales en que el clamor de la opinión demanda una reforma radical en la situación presente»⁴⁰.

³⁸ Como explica Canes Garrido, las reformas de esta etapa no fueron del agrado de todos, «como se desprende de la dureza con que las trataron la prensa y las revistas profesionales». En su investigación señala que «entre los más perjudicados se encontraban los profesores públicos, pues verán mermados sus privilegios en textos y exámenes y tenían que dedicar más horas a la docencia sin aumento de sueldo. Pero además, destaca que, incluso, «entre los más conservadores surgieron fuertes ataques, pues a pesar de reconocer que habían cosas acertadas y buenas orientaciones, en general, las estimaban como un verdadero desastre pedagógico, en lo que se refiere a la división del bachillerato, en la forma de estar organizada la enseñanza y en el sistema de exámenes. Por lo tanto, concluye Canes Garrido, que esta implantación del libro de texto único «fue uno de los puntos que levantó mayor excitación por no conocerse en otros países europeos. (De modo que) la polémica levantada fue de tal magnitud que algunos testigos, de aquellos años, opinaban que fue mayor que la que aconteció en 1894, por lo que poco se había avanzado desde entonces, pues, no se habían cumplido las promesas ministeriales de terminar con los abusos de los libros de textos». CANES GARRIDO F., «El debate sobre los libros de texto de secundaria en España (1875-1931)», *Revista Complutense de Educación*, vol. 12, núm. 1, 2001, pág. 388-391.

³⁹ DÍAZ ALCARAZ F. y MORATALLA ISASI S., «La segunda enseñanza hasta la dictadura de Primo de Rivera», *Ensayos*, 2008, núm. 28, pág. 276.

⁴⁰ Canes Garrido señala que la justificación oficial de esta medida era la de mejorar los textos y evitar los defectos que muchos de ellos tenían, por caros, oscuros, extensos e inadecuados a la inteligencia de los alumnos, de manera que, el ministro decretó que todas las asignaturas se estudiaran con los libros oficiales, declarados de texto, no permitiéndose otras obras complementarias ni material didáctico. CANES GARRIDO F., *Op. cit.*, pág. 387.

La estrategia elegida por el ministro Callejo para articular esta reforma fue la de elegir por concurso textos modelos que serían propiedad del Estado, que posteriormente los vendería a poco más de su coste con la idea de que estos concursos se repetirían cada cinco cursos con el objetivo de que pudieran reflejar los últimos adelantos en todas las disciplinas⁴¹. Lejos de considerar esta medida como un ataque a la libertad de enseñanza y «contra los que veían limitada su libertad de cátedra, (el ministro) les aconsejaba que podían aportar su labor personal por medio de explicaciones y comentarios en clase»⁴².

Más directa en su ataque a la libertad de cátedra, por la censura y restricción a las actividades desarrolladas dentro y fuera del aula por los profesores, será la Real Orden de la Presidencia del Directorio Militar de 13 de octubre de 1925 sobre propaganda antipatriótica y antisocial⁴³, dirigida a todos los niveles de la enseñanza, incluida la

⁴¹ Ese Real Decreto, referido a los libros para el Bachillerato —el Elemental, que se cursaba a partir de los 10 años de edad y tras haber aprobado un examen de ingreso y con una duración de tres cursos académicos, y el Universitario, preparatorio para estudios universitarios, dividido en Ciencias y Letras y también de tres cursos de duración, el primero de ellos común a todos los alumnos— sólo permitía que pudieran concurrir a los concursos establecidos para la elección de textos únicos a los catedráticos numerarios de los institutos, bien individualmente o en colaboración con otros autores (art. 5) , y cuyos textos debían estar escritos en castellano y con la «brevedad, sencillez y claridad adecuadas a la edad y la cultura de los alumnos» (art. 7). A pesar de sus dificultades, hubo libros únicos, y así se puede comprobar en las diferentes Reales Órdenes que la Gaceta de Madrid publicó en los años siguientes, pero también es cierto que hubo concursos en los que se autorizaron determinados libros, hubo otros en los que no aprobaron ninguno y hubo que volver a convocar de nuevo como también hubo concursos para la impresión, encuadernación, distribución y venta, e incluso para el orden en que debían ser impresos determinados libros, sin olvidar, por supuesto, la fijación de su precio. Ante esta decisión las protestas de los sectores afectados no se hicieron esperar. Por ejemplo, las editoriales se opusieron por la evidente influencia que la política de texto único había de tener en su actividad económica, tanto por la reducción del número de libros a editar como por el hecho de que su precio debía ser el de coste incrementado con un 25% para hacer frente a las cantidades que debían abonarse a los autores premiados. Pero también la Iglesia manifestó su oposición al texto único, tanto porque en las Comisiones encargadas de su autorización no había religiosos, como por su oposición al papel que el Estado se reservaba en la ordenación educativa al ser de su exclusiva competencia la decisión sobre los textos. VILLALÁIN GARCÍA P., «El libro de texto en la segunda República: una regulación entre el control y la libertad», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 11, 2011, págs. 8-10. Ver el texto de esta norma en PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 218.

⁴² CANES GARRIDO F., *Op. cit.*, pág. 387.

⁴³ La reproducimos literalmente, por su brevedad y estilo directo, como valor simbólico de normativa contraria a toda libertad docente:

«Excmo. Sr.: Es fin primordial del Estado atender a su propia conservación, y en tal sentido, todo Gobierno que se precie de cumplir su misión debe realizar aquél con preferencia a cualquier otro, exigiendo para ello la obligada cooperación de todos los

ciudadanos, y más especialmente, la de los funcionarios públicos, que al aceptar los cargos que desempeñan y disfrutar las ventajas que el Estado les concede, contraen implícitamente el deber de servirle lealmente en todos los momentos de su vida. A esta clase honrosa de la sociedad pertenecen los Maestros de Escuelas nacionales y todos los Profesores de la enseñanza pública, que, por la delicada misión que el Estado les encomienda al entregarles la educación de las nuevas generaciones, deben dar ejemplo paladino de virtudes cívicas dentro y fuera de las aulas y conducir a sus discípulos por la senda del bien y del orden social, tanto en las lecciones que les transmitan y en las doctrinas que les infundan, como en la vida que ellos mismos practiquen. Así lo realiza la inmensa mayoría del Profesorado español; pero hay algunos, pocos, que estiman que, terminada su diaria labor docente, ninguna relación hay entre ellos y el Estado, de quien dependen, y tienen libertad completa para, con funesto ejemplo para sus discípulos, y con grave daño del orden social, dedicarse a propagandas, más o menos encubiertas, contra la unidad de la Patria o contra instituciones que, cuales la familia, la propiedad, la religión o la nación, constituyen el fundamento sobre que descansa la vida de los pueblos. Algunos, aunque poquísimos —pero no por esto menos perniciosos—, llegan a pretender cautelosamente introducir sus nefandas doctrinas en el alma de sus discípulos, bien omitiendo hechos esenciales en la exposición de la Geografía y de la Historia, ora dándoles ambigua explicación, ya proponiendo cuestiones con enunciados de equívoca significación, que atraen al alma de sus alumnos dudas y vacilaciones hacia verdades que indeleblemente deben quedar grabadas en su alma, y siendo estos casos de los previstos y castigados en el art. 170 de la Ley de 9 de Septiembre de 1857.

S. M. el Rey (q. D. g.) ha tenido a bien resolver que se manifieste a V. E.:

1.º Que por los Rectores de las Universidades, como Inspectores natos de todos los Centros Públicos de enseñanza de su demarcación, por los Directores de éstos y por los Inspectores de Primera enseñanza, se vigile cuidadosamente acerca de las doctrinas antisociales o contra la unidad de la Patria que puedan ser expuestas por algunos Profesores o Maestros dentro de sus clases, procediendo desde luego con el mayor rigor a la formación del oportuno expediente, previa la suspensión de empleo y medio sueldo, si hubiera indicios suficientes de culpabilidad. 2.º Los Inspectores de Primera enseñanza, en las visitas que realicen, examinarán los libros de texto en las Escuelas, y si no estuviesen escritos en español o contuvieren doctrinas de tendencias contrarias a la unidad de la Patria, o contra las bases que constituyen el fundamento del régimen social, los harán retirar inmediatamente de manos de los niños y procederán a formar expediente al Maestro, suspendiéndole de empleo y medio sueldo y dando cuenta a V. E. 3.º Igualmente procederán a la clausura de las Escuelas privadas en que encontrasen libros que expongan dichas doctrinas o tendencias, dando cuenta asimismo a V. E. 4.º También examinarán a los niños sobre la instrucción que en estas materias hayan recibido, y de observar alguna falta o negligencia, procederán con el mayor rigor. 5.º En dichas visitas deberán enterarse los Inspectores de la conducta que los Maestros observen, y si ésta fuere de pernicioso ejemplo en la localidad, o si comprobaren que el Maestro se dedica a propagandas antipatrióticas o demoleedoras del orden social establecido, procederán a la formación del oportuno expediente. 6.º Los Inspectores serán responsables personalmente del cumplimiento de las anteriores disposiciones, considerándose como falta muy grave la negligencia en que incurran. 7.º Igualmente incurrirán en responsabilidad las demás autoridades académicas a quienes corresponde función inspectora por las faltas de esta clase que cometan los Profesores que de ellos depende si no les corrigieran en cuanto las conozcan o no dieran cuenta a V. E. inmediatamente. De Real orden lo digo V.E. para su conocimiento y demás efectos. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid, 13 de Octubre de 1925». PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, págs. 216-217.

universidad. Esta norma tuvo como finalidad esencial luchar contra lo que la dictadura consideraba adoctrinamiento del alumnado y la aprobó el propio Primo de Rivera como instrucción dirigida, para su aplicación, al Subsecretario de Instrucción Pública y de Bellas Artes. En ella se advertía contra los profesores que se dedicaran a «propagandas, más o menos encubiertas, contra la unidad de la Patria o contra instituciones que, cuales la familia, la propiedad, la religión o la nación, constituyen el fundamento sobre el que descansa la vida de los pueblos»⁴⁴. La aplicación de esta norma, con la generalidad de las instrucciones en ella previstas que afectaban a todos los ámbitos, incluidos libros de texto, derivará en la comisión de todo tipo de arbitrariedades relacionadas con el trabajo de los docentes⁴⁵ de aquella época.

En lo que atañe a la limitación de la autonomía del profesorado la política educativa de la dictadura no se limitó a estas dos primeras medidas, dado que a esa Real Orden de 1925 se añadirían con posterioridad otras disposiciones, como el Real Decreto de 4 de abril de 1927, por el que se recortaban los escasos poderes autonómicos de los centros. Efectivamente, esta norma limitaba las competencias de los claustros respecto al nombramiento de los directores que al ser «el nexo y el órgano de enlace entre el poder público y los establecimientos que dirigen» deberán ser nombrados y separados libremente por el Ministro, que atenderá para ello no sólo a sus cualidades docentes «sino también a las especiales condiciones de prudencia para

⁴⁴ Esta normativa era la constatación de la orientación conservadora del modelo educativo de la Dictadura que tuvo especial interés en cuestionar la libertad de cátedra encomendando a los rectores, directores de Instituto e inspectores de enseñanza primaria la vigilancia de las actividades docentes en el aula y, también, determinando la competencia en el nombramiento de los directores de los centros al ministro que será quién pueda apreciar en cada caso su adhesión a los principios de orden y autoridad. JIMÉNEZ TRUJILLO J.F., «El instituto de Málaga, opositor a la política educativa de la Dictadura de Primo de Rivera», *Isla de Arriarán*, núm. 6, 1995, pág. 119. En esta línea, como explica Puelles, es obvio que la libertad de cátedra no amparaba, según la tradición liberal, el adoctrinamiento político, pero la generalidad de las instrucciones cursadas, que incluían también a los libros de texto, permitía todo tipo de arbitrariedades. PUELLES BENÍTEZ M., *Op. cit.*, pág. 41.

⁴⁵ Así, por ejemplo, entre el grupo de intelectuales ilustres víctimas de esta persecución ideológica destacamos la figura de Miguel de Unamuno condenado a la pena de destierro a la isla de Fuerteventura y despojado con ello de su cátedra de la Universidad de Salamanca por sus críticas a la dictadura. Con la misma medida se atacó al profesor Jiménez de Asúa, suspendido de empleo y sueldo y desterrado a la isla de Chafarinas, debido a sus críticas al Gobierno y a que el ejercicio de su cátedra generó divisiones políticas entre sus alumnos.

el mando y adhesión a los principios de orden y autoridad que sólo el gobierno puede apreciar en cada caso»⁴⁶.

Posteriormente, con un enfoque más moderado en la restricción de la libertad de cátedra, el ministro Eduardo Callejo aprueba el Real Decreto-ley de 19 de mayo de 1928, cuyo objetivo era promover una reforma de la Asamblea Nacional como cámara consultiva de representación si bien, en el fondo, encerraba entre sus fines propuestas centradas en la reforma universitaria. Ese carácter más aperturista se demuestra en que, al menos formalmente, esta norma reconocía a los catedráticos «la plena libertad pedagógica en el desempeño de sus funciones docentes para la exposición, análisis y crítica de doctrinas, teorías y opiniones, y para la elección de métodos y fuentes de conocimiento»⁴⁷. Sin embargo, al entrar en el contenido de su articulado, algunos preceptos como el artículo 73, frustraban y limitaban esta aparente libertad de cátedra al establecer que ello no les amparaba para «atacar los principios básicos sociales, que son fundamento de la constitución del país, ni su forma de Gobierno, ni a los Poderes, ni Autoridades (...)»⁴⁸. Además el artículo 53 de este Real Decreto-ley de 1928 generaría un importante conflicto en los ambientes universitarios al entrar de lleno en el complicado terreno de la difícil coexistencia entre la educación pública y la privada, dado que equiparaba, en cuanto a la obtención del título académico, al colegio de los jesuitas de Deusto y al de los agustinos de El Escorial con todas las universidades, exigiéndose en ambos casos para la obtención del mismo la realización de un examen ante un tribunal compuesto por dos de sus profesores y un catedrático universitario⁴⁹.

⁴⁶ BERMEJO M., «La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 y su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido», *Ius Fugit*, núm. 16, 2009-2010, pág. 254-255.

⁴⁷ LOZANO CUTANDA B., *La libertad de cátedra*, Madrid: Ed. Marcial Pons, UNED, 1995, pág. 91.

⁴⁸ En esta línea Peset destaca como en la práctica, con la aplicación de esta norma, la libertad de cátedra quedaba bastante mermada al establecer un sistema de control de las enseñanzas: en las asignaturas obligatorias tendrían un programa aprobado por la respectiva facultad, usando del texto o de las explicaciones que se considerase conveniente; en las otras materias el profesor tendría mayor iniciativa, sin más que presentar una memoria que se publicaría en los anales de cada establecimiento. PESET REIG M., Op. cit. pág. 47.

⁴⁹ Como nos describe Bermejo, se desataron encendidas protestas por lo que se consideraría como un trato de privilegio hacia la enseñanza privada católica tanto desde el profesorado de la Universidad Central como desde las asociaciones estudiantiles encabezadas por el sindicato universitario acatólico Federación Universitaria Española. Este conflicto derivó en el cierre temporal de la Universidad madrileña, la suspensión de la matrícula y la renuncia a sus cátedras de personajes tan relevantes como Ortega y Gasset, Fernando de los Ríos, Luis Jiménez de Asua, Wenceslao Roces

Este período de dictadura se cierra con el frustrado anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929 en el que se amparaba la libertad de enseñanza⁵⁰ y se concedía a las universidades la posibilidad de obtener legalmente el reconocimiento de personalidad jurídica propia, así como una organización autónoma y un patrimonio independiente. En estos últimos años se aprobaron otras medidas legislativas parciales, como el Estatuto General del profesorado promovido por el ministro Elías Tormo, ya durante el Gobierno de Berenguer, que no aportaron en todo caso conquista alguna encauzada en esta misma dirección⁵¹ de la libertad de enseñanza.

y Luis Sánchez Román. Es más, ni siquiera la posterior derogación de este artículo, publicada en la Gaceta de 24 de septiembre de 1929, y la minoración de las sanciones lograron restaurar la paz académica. BERMEJO M., *Op. cit.*, pág. 256.

⁵⁰ Recogemos por su importancia a este respecto, el contenido del artículo 78 del anteproyecto constitucional: «Los establecimientos de enseñanza y de educación, estarán bajo la inspección del Estado. La enseñanza pública se constituirá en forma ordenada y orgánica, a fin de que, desde la Escuela a la Universidad, se facilite el acceso a la instrucción y a los grados a cuantos alumnos posean capacidad y carezcan de medios para obtenerlos, y se procure a todos, sin distinción, la más adecuada preparación profesional y cultural, la formación moral y religiosa y la educación ciudadana que favorezca el robustecimiento colectivo del espíritu nacional. Para tales cometidos recabará el Estado la eficaz colaboración de particulares y corporaciones, sin perjuicio de la libertad de enseñanza. El personal docente oficial tendrá los derechos y deberes de los funcionarios públicos. Las leyes determinarán las especiales obligaciones de los profesores y las reglas a que deberá someterse la enseñanza en los establecimientos costeados por el Estado, las provincias o los pueblos. Las Universidades podrán obtener por ley el reconocimiento de personalidad jurídica propia, con organización autónoma y patrimonio independiente». También destaca, por su relación con la libertad de cátedra, el artículo 26 del proyecto: «Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá, dentro de la Constitución y de las leyes, fundar y sostener establecimientos de instrucción y de educación. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones que deberán reunir los que pretendan obtenerlos y la forma en que han de probar su aptitud». Y, por último, por su referencia concreta a la libertad de expresión de los docentes como funcionarios públicos, destaca el artículo 76: «Los funcionarios públicos son servidores de la comunidad, y en el ejercicio de sus funciones deberán atenerse estrictamente a lo dispuesto en la Constitución, en las demás leyes y en las normas dictadas por el Poder ejecutivo dentro de sus atribuciones. La Constitución garantiza a los funcionarios el respeto de su inamovilidad establecida en leyes, el libre acceso a la vía judicial para el amparo de todos sus derechos, y la libertad de exteriorizar sus opiniones en forma que no sea incompatible con el desempeño normal de la función que les esté encomendada, ni con las exigencias del interés público».

⁵¹ BERMEJO M., *Op. cit.*, pág. 256.

IV. LA SEGUNDA REPÚBLICA

Con el triunfo de los partidos republicanos y socialistas en las elecciones municipales del 14 de abril de 1931 se proclama la segunda República y se forma un primer Gobierno provisional con Niceto Alcalá-Zamora como presidente y el maestro y militante del Partido Radical-socialista, Marcelino Domingo, como primer Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes. Tras las inmediatas elecciones generales a Cortes constituyentes del 28 de junio, los diputados electos se plantearon como primer objetivo del nuevo régimen la aprobación de un texto constitucional de extensión media que vería la luz el 9 de diciembre de 1931. En este contexto de libertad republicana existirán también fuerzas reaccionarias contrarias a su política educativa, como fue la posición defendida por la Iglesia católica cuya base doctrinal al respecto fue la encíclica de Pío XI «Divini Illius Magistri» de 1929. Debemos considerar además el hecho de que en aquellos momentos la enseñanza confesional había logrado alcanzar, tras el impulso del período primoriverista, una gran influencia en nuestra sociedad a través del protagonismo de numerosas órdenes religiosas.

Para analizar desde una perspectiva educativa el quinquenio republicano, siguiendo la propuesta de PÉREZ GALÁN, se pueden establecer cuatro períodos diferenciados: el Gobierno provisional, el Bienio azañista, el Bienio radical-cedista y por último el Frente Popular. De estos cuatro períodos, tres de ellos (el Gobierno provisional, el Bienio de Azaña y el Frente Popular) desarrollaron una política educativa que «podríamos calificar como de estrictamente republicana, en cuanto que respondían a concepciones y principios encarnados en la propia Constitución», y, por su parte, el Bienio radical-cedista podría ser calificado como un periodo en el que se impulsó la «rectificación de la política educativa precedente, pues no sólo se intenta cambiar la Constitución, en cuarenta artículos, sino que se dictaron normas de menor rango que contradecían en su espíritu y en su contenido dispositivo a las elaboradas por los republicanos en los periodos previos»⁵².

⁵² PÉREZ GALÁN M., «La enseñanza en la segunda República», *Revista de Educación*, número extraordinario, 2000, pág. 318. Con una visión más global y un enfoque más contundente, Molero Pintado describe tres momentos claramente diferenciados con hechos y situaciones bien distintas, que, en su opinión, han merecido un juicio categórico para la mayoría de los historiadores y propone a Salvador de Madariaga como uno de los más lúcidos en la descripción de estas etapas: «Durante el primer período la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento armado de la derecha (agosto de 1932). Durante el segundo período, la derecha en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento de la izquierda (octubre de 1934). Du-

En términos generales, para los republicanos la educación se considera una función del Estado que debe ser laica o extra confesional y social, con una escuela que, sobre todo en las etapas de enseñanza primaria y secundaria, tenía que ser única y gratuita⁵³. En palabras de MOLERO, uno de los principales ejes de actuación del nuevo régimen político se centraba en la importancia otorgada a la educación como concepto general bajo la premisa de promover el cambio social a través del cambio educativo, de manera que «la escuela era concebida como una fábrica de ciudadanía, un lugar preferente para lograr buenos ciudadanos ilustrados y comprometidos y no simplemente súbditos»⁵⁴. Y frente a estos planteamientos se situará la Iglesia Católica, contraria a su exclusión total de las escuelas públicas. Con este contexto ideológico no extraña el que, incluso antes de la aprobación de la Constitución de 1931, surgiera la denominada «guerra escolar»⁵⁵, situación que se puede explicar, desde la perspectiva de REGUEIRO, porque «la actitud republicana se puede definir como de laicismo agresivo, en contraposición con la laicidad indiferente o neutral que cabría esperar de un régimen democrático y moderno»⁵⁶.

1. El primer reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra. La Constitución de 1931

La Constitución de la República española de 9 de diciembre de 1931 reflejará en su contenido la concepción prioritaria de la educación para este régimen político incluyendo en su articulado los aspectos esenciales de su programa pedagógico: conceptos como libertad de cátedra, escuela unificada, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, el sentido laico de la enseñanza que «hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de

rante el tercer período, la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento armado de la derecha. La República sucumbió a estas violentas sacudidas. Lo demás es retórica». MOLERO PINTADO A., *Historia de la Educación en España, Tomo IV: La educación durante la segunda república y la guerra civil*, Madrid: MEC, 1991, pág. 26.

⁵³ Como ha señalado Puelles Benítez, «esta reivindicación de gratuidad era absoluta para la enseñanza primaria y para la secundaria, y parcial para la enseñanza superior (se fijaba en un 25% el porcentaje de matrículas gratuitas en la Universidad)». PUELLES BENÍTEZ M., «El sistema educativo republicano: un proyecto frustrado», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, págs. 163-164.

⁵⁴ MOLERO PINTADO A., «La segunda República y la formación de los maestros», *Tendencias Pedagógicas*, núm. 14, 2009, pág. 87.

⁵⁵ PUELLES BENÍTEZ M., *Educación e Ideología en la España contemporánea*, Madrid: Tecnos, 1999, pág. 326

⁵⁶ REGUEIRO GARCÍA M.T., «La libertad de cátedra en el ordenamiento español», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 6, 1994, pág. 192.

solidaridad humana», serán los más destacados dentro de una norma fundamental surgida con una clara voluntad pedagógica ya que la cultura, en general, es considerada como «una atribución esencial del Estado»⁵⁷.

Durante los trabajos y debates de las Cortes constituyentes la cuestión educativa y, más concretamente, la posibilidad de reconocimiento expreso de la libertad de cátedra alcanzó gran protagonismo, debido en primer lugar a la importante presencia de profesores entre los diputados allí presentes, especialmente implicados y con vocación de tratar los problemas y necesidades de la educación⁵⁸. Así pues, a partir del 23 de octubre de 1931 las Cortes empezarían a discutir el contenido de los artículos 48 a 50 relativos a la enseñanza privada y oficial⁵⁹. Para enmarcar el contexto de estos debates, impregnados por la empatía de muchos docentes que integraban los grupos políticos del momento, sirvan las sentidas palabras del diputado Alas recordando que «hay en esta Cámara y en esta Comisión muchos profesores y catedráticos que hemos sentido en nuestro ser más íntimo la vejación que supone el desconocimiento de esta libertad»⁶⁰. Pero, profundizando en las motivaciones para el expreso reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra, el diputado Andrés Ovejero, del Partido socialista, defenderá este derecho, reconocido con amplitud para todas las ideas y sobre la premisa de la tolerancia, con las siguientes palabras: «Para nosotros la libertad de cátedra es algo tan intangible y tan sagrado que alcanza por igual a las doctrinas nuestras como a las doctrinas de los demás, a la verdad como al error (...). Nosotros pedimos por igual la libertad de cátedra para nuestros

⁵⁷ MOLERO PINTADO A., «La segunda República y...», *Op. cit.* pág. 91.

⁵⁸ En todo caso, con carácter previo a estos debates constituyentes, hay que señalar la aprobación del Decreto de 7 de mayo de 1931 como primera decisión del Gobierno de la Segunda República orientada a demostrar su impulso a la protección de esta libertad. Con esta norma se anulaban las sanciones disciplinarias a los docentes por faltas académicas, cerrando con ello, como señala Asensio, de manera provisional todo el proceso lesivo para la libertad de cátedra tan definitorio de la primera y la segunda cuestión universitaria. ASENSIO SANCHEZ M.A., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el derecho histórico español*, Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2001, pág. 227.

⁵⁹ Molero Pintado destaca que con la aprobación de estos tres artículos, las cuestiones docentes ya no volverán a ser planteadas en el hemiciclo, pero su importancia se resalta cuando el presidente de las Cortes Constituyentes, el socialista Julián Besteiro, «tuvo la gentileza de aludir a ellas en su discurso final al ser aprobada la Constitución: Hay un artículo de la Constitución, el 48, en el cual este problema se enfoca en un modo certero, en relación con el trabajo de la enseñanza, cuando se dice que la enseñanza hará del trabajo el eje de sus actividades metodológicas. (...)». MOLERO PINTADO A., *Historia de la...», Op. cit.*, pág. 47.

⁶⁰ LOZANO CUTANDA B., *Op. cit.*, pág. 92.

partidarios y para nuestros adversarios (...). Nosotros defendemos la libertad de cátedra, como todas las libertades, no para un partido ni para un grupo, sino para todos los grupos, para todos los partidos y para todos los sectores de la vida nacional»⁶¹.

Por su parte, el diputado Álvaro de Albornoz, del Partido Radical-Socialista, apoyará el reconocimiento constitucional pleno de la libertad de cátedra invocando en su discurso algunas figuras históricas de la etapa revolucionaria francesa: «(...) Condorcet, el gran pedagogo de la Revolución, proclama el derecho de cada cual a enseñar sus doctrinas pero el derecho de enseñar verdades, no de enseñar dogmas, y Mirabeau, el gran político de la Revolución, preconiza un sistema de instrucción pública dirigido a formar una conciencia nacional, prohibiéndole la enseñanza a todas aquellas corporaciones representativas de intereses particulares (...)».

Este será el primer texto constitucional español que reconoce expresamente y de manera independiente la libertad de cátedra, en su artículo 48.⁶², acuñando por primera vez la expresión de «libertad de cátedra», que previamente en los debates de las Cortes constituyentes había figurado como «libertad de la cátedra». El contenido de este apartado tercero del artículo 48 resulta contundente: «(...) Los maes-

⁶¹ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, día 20 de octubre de 1931, tomo III, Madrid, 1933, pág. 1825

⁶² El contenido íntegro de este artículo 48 resulta esencial para enmarcar en su contexto este primer reconocimiento formal en una constitución de la libertad de cátedra. Así, en el mismo se recoge otras bases definitorias del sistema educativo de esta etapa histórica como son el reconocimiento constitucional de la competencia estatal en materia educativa generándose así una escuela unificada, gratuita y obligatoria y de la secularización de la enseñanza: «El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada. La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación. La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana. Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos». Así pues, con la lectura completa de este artículo y teniendo en cuenta la evolución de toda la normativa anterior, se evidencia que ésta es la primera vez en nuestra historia constitucional en la que se reconoce, de manera expresa, el derecho a la libertad de cátedra, con el añadido de que la misma se configura como derecho independiente de la libertad de expresión destacando con esta decisión de técnica constitucional el protagonismo clave de la función docente. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-espanola-de-9-de-diciembre-1931/html/eb011790-baf1-4bac-b9bd-b50f042667ad_2.html

tros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada»⁶³.

Pero, si a este expreso reconocimiento se añade el que en este mismo artículo también se establece que «la enseñanza será laica», se puede entender que la garantía y extensión de la libertad de cátedra alcanzará cotas formales y constitucionales desconocidas hasta este momento en toda nuestra historia jurídica y educativa. Este artículo 48, que presenta una redacción demasiado heterogénea por la diversidad de aspectos que incluye⁶⁴, se ubica formalmente en el Capítulo II, «Familia, economía y cultura», del Título III, «Derechos y deberes de los españoles». Por ello, como señala CELADOR, estamos ante un derecho que tiene un carácter objetivo-institucional, no siendo un derecho de garantía individual, como lo serán los derechos y libertades del Capítulo I, «Garantías institucionales y políticas», que además obtendrán un plus de protección a través del recurso de amparo que no tendrá la libertad de cátedra⁶⁵.

En cuanto a los sujetos titulares de esta nueva libertad constitucional, la misma se reconoce ampliamente a todos los niveles educativos, ya que se enumera diferenciadamente a «maestros, profesores y catedráticos», pero lo cierto es que sólo se considera sujetos de esta libertad a «los funcionarios públicos docentes», esto es, no se garantiza la libertad de cátedra a los profesores de la enseñanza no oficial, en centros no estatales que, por ese carácter, no gozan de la condición de funcionarios públicos⁶⁶. La razón de esta delimitación se encuentra

⁶³ Para profundizar sobre el contenido de este artículo y el contexto del reconocimiento de la libertad de cátedra en este momento histórico ver, SALGUERO SALGUERO M., «El reconocimiento de la libertad de cátedra en la Constitución Española de 1931», *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, núm. 24-25, 1996.

⁶⁴ Molero Pintado alude a la intencionalidad de los impulsores de este artículo para resaltar su carácter demasiado amplio y diverso. Así, señala que para el grupo socialista, que fue el que realizó mayores enmiendas a este precepto, «era una ocasión inigualable para incrustar en el frontispicio constitucional aquellos principios irrenunciables por los que había venido luchando desde su origen como partido». A ello, se añade otro motivo de «pragmatismo político» dado que al incluir todas las cuestiones fundamentales se producía un blindaje constitucional. MOLERO PINTADO A., *Historia de la...*, pág. 46.

⁶⁵ CELADOR ANGÓN O., *El Derecho de Libertad de Cátedra. Estudio Legal y Jurisprudencial*. Madrid: BOE, 2007, pág. 70

⁶⁶ En este sentido, es interesante el enfoque que realiza González del Valle centrándose en esa condición de funcionarios públicos de este artículo. Así, analizando nuestro contexto histórico, explica que allí donde el profesor fue convertido en un funcionario del Estado surgió la necesidad de reivindicar para éste en el desempeño de su tarea una libertad que no es propia del funcionario. Por tanto, la actividad del funcionario no es sólo una actividad reglada, sino impulsada, dirigida y orientada por la Administración y, ante ello, el profesor funcionario reclama, mediante la li-

en los debates constituyentes, en los que el diputado Alas afirmará que «la libertad de cátedra es un problema que se plantea al profesor oficial, que siendo funcionario público necesita esa libertad y que se le garantice de un modo especial»⁶⁷. A este respecto y, en la actualidad es opinión general de la doctrina que este artículo supuso la «constitucionalización de un privilegio de los docentes como funcionarios, con respecto al régimen de disciplina administrativa que pudiera regir la condición del resto de funcionarios»⁶⁸.

El análisis del contenido íntegro del artículo 48, en relación con otros principios constitucionales previstos en los artículos 26, 27, 43 y 49 *in fine*, resulta esencial para enmarcar, en su contexto, nuestro primer reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra. Estos preceptos definían las bases del sistema educativo de esta etapa histórica, que serán esencialmente dos: la atribución de la competencia exclusiva al Estado en materia educativa, generándose así una escuela unificada, gratuita y obligatoria⁶⁹, y la secularización de la enseñanza.

Ahora bien, para asegurar la consecución de los objetivos constitucionales en materia de educación, y especialmente en lo relativo a la independencia del docente en la enseñanza oficial, fue necesario

bertad de cátedra, el derecho a ser él mismo quien impulse, dirija y oriente la propia actividad. Se convierte así en un funcionario privilegiado. En conclusión, con esta redacción del artículo 48.3, «junto al derecho a la libre expresión de los ciudadanos no funcionarios —incluidos los profesores particulares— juega la libertad de cátedra de los profesores-funcionarios». GONZALEZ DEL VALLE J. M., «Libertad de cátedra y libertad de enseñanza en la legislación española», *Persona y Derecho*, núm. 8, 1981, pág. 321.

⁶⁷ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, día 20 de octubre de 1931, tomo III, Madrid, 1933, pág. 1824

⁶⁸ En este sentido destacamos entre otros los planteamientos de EXPÓSITO E., *La libertad de cátedra*, Madrid: Editorial Tecnos, 1995, pág. 59; CELADOR ANGÓN O., *Op. cit.*, pág. 70; RODRIGUEZ COARASA C., *La libertad de enseñanza en España*, Madrid: Tecnos, 1998, pág. 64; SALGUERO SALGUERO M., *Libertad de Cátedra y Derechos de los Centros Educativos*, Barcelona: Ed. Ariel, 1997, págs. 36-37.

⁶⁹ Estos tres calificativos aparecen expresamente en el artículo 48, y el concreto y novedoso término de escuela unificada sería finalmente fruto de una enmienda a este artículo obra de Rodolfo Llopis. Pero el origen de este término «escuela unificada» fue introducido en España por Lorenzo Luzuriaga que publicó en 1931 la obra *La Escuela única*. En ese mismo año, en la *Revista de Pedagogía*, de la que había sido fundador en 1922, definiría el término de la siguiente manera: «Puede expresarse, de un lado, un concepto pedagógico, una nueva concepción de la vida escolar y educativa, y de otro, una fórmula acogida en los programas societarios y políticas en relación con la escuela. En su significación pedagógica el concepto escuela unificada entroncaba con el pensamiento educativo de Comenio, Pestalozzi, Condorcet, Buissón o Manuel Bartolomé Cossio, y en el político-social se consideraba como un intento de superación de toda pedagogía de clases». RUIZ BERRIO J., «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas», *Revista de Educación*, núm. 242, 1976, págs. 58-61.

limitar la genérica libertad de enseñanza, en su sentido de libertad de creación de centros docentes, para no permitir a la Iglesia Católica la creación de centros de enseñanza⁷⁰. Esta es una de las claves del intenso debate ideológico sobre la educación que se desarrolló en la Segunda República y que giraría sobre la responsabilidad del Estado en la enseñanza o la libertad de la familia y, por su delegación, la Iglesia, la cual se erigía en partidaria de la libertad de enseñanza, aunque sólo en defensa de los centros católicos⁷¹.

Como se sabe, la cuestión religiosa ha sido a lo largo de la historia un problema disgregador y polarizador que en esta segunda República se resolverá con la aprobación del artículo 3, que establecía que «El Estado español no tiene religión oficial», lo que supone la abstención de los poderes públicos en el orden religioso, en contraposición con todas las constituciones anteriores que habían proclamado la unidad religiosa⁷². Seguidamente y, dando un paso más allá, resultó especialmente polémico el artículo 26, que suprimía todo apoyo económico estatal a la Iglesia Católica y a las órdenes religiosas ahora calificadas jurídicamente como asociaciones a las que se les prohíbe el ejercicio de la enseñanza⁷³. El propio Azaña realizó una contundente defensa

⁷⁰ En este sentido, como nos recuerda Vidal Prado, analizando el contexto y significado de la aprobación del artículo 48 de la constitución republicana, de nuevo en España la legislación pasaba de un extremo a otro, dado que «la libertad de enseñanza no está plenamente garantizada al no permitirse a la Iglesia Católica la creación de centros de enseñanza». VIDAL PRADO C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, op. cit., pág. 209.

⁷¹ MORENO SECO M., «La política religiosa y la educación laica en la Segunda República», *Revista de Historia Contemporánea*, número 2, 2003, pág. 26.

⁷² Recordamos que por aquel entonces la obligatoriedad de la enseñanza religiosa cumplía ya casi 75 años, desde la ley Moyano de 1857 y del Concordato de 1851. Y aunque es cierto que posteriormente se aprobó la Constitución de 1876, en la que se afirmaba el respeto a las distintas creencias religiosas, y el Conde de Romanones, en 1913, manteniendo la obligatoriedad de la enseñanza religiosa, estableció la salvaguarda de que quedarían exceptuados de la misma los hijos de los padres que profesasen religión distinta de la católica, ni la Constitución de 1876, ni el decreto de Romanones secularizaron la enseñanza. Por su parte, la dictadura de Primo de Rivera no hizo sino acentuar el carácter confesional y clerical de nuestro sistema educativo, de manera que este era el contexto existente en el momento de aprobarse esta normativa constitucional de la segunda República.

⁷³ El artículo 26 establece literalmente: «Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial. El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas. Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero. Quedan disueltas aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes. Las demás órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por

de la importancia de este artículo con las siguientes palabras: «En ningún momento, bajo ninguna condición, en ningún tiempo, ni mi partido, ni yo en su nombre, suscribiremos una cláusula legislativa en virtud de la cual se siga entregando a las órdenes religiosas el servicio de la enseñanza. Eso, jamás. Yo lo siento mucho; pero esa es la verdadera defensa de la República»⁷⁴

Por su parte, el artículo 27 reconocerá la libertad de cultos y de conciencia⁷⁵ y, en correspondencia con lo anterior, el artículo 49 fijará

estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases: 1. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado, 2. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de justicia. 3. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos. 4. Prohibición de ejercer la industria el comercio o la enseñanza. 5. Sumisión a todas las leyes tributarias del país. 6. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. Los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados». Estas bases constitucionales se desarrollarían con la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Congregaciones y Confesiones Religiosas el 17 de mayo de 1933, que prohibía la docencia a los religiosos. La entrada en vigor de la Ley de Confesiones y Congregaciones conllevaba la clausura de aquellos centros cuya titularidad perteneciera a una Orden Religiosa, lo que indirectamente suponía la creación de otros centros de secundaria públicos que sustituyeran a los clausurados. La realidad fue que muchos de los centros religiosos que tenían que cerrar sus puertas cambiaron de titularidad y siguieron funcionando hasta febrero de 1936, fecha en la que realmente se llevó a cabo lo preceptuado en esta norma. MOLERO PINTADO A., *Historia de la Educación en...*, Op. cit., pág. 230.

⁷⁴ AZAÑA M., *Obras Completas. Volumen II (junio de 1920-abril de 1931)*, Madrid: Taurus, 2008, p. 57.

⁷⁵ Este artículo 27 determina que: «La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos. Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno. Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas. La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento de Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros». Como ha señalado Celador Angón, este artículo y el anterior representaron «un duro mazazo para la Iglesia católica al modificar de forma radical las relaciones con el Estado, algo para lo cual no estaban preparados ni la propia Iglesia ni los españoles. La República pretendió algo tan sencillo, a la par que coherente con el principio de soberanía, como que los españoles, independientemente de sus creencias religiosas, fueran sometidos a su jurisdicción, a la del legítimo estado soberano, y para ello fue imprescindible expulsar a la Iglesia del sector estatal y confinarla al ámbito de lo privado». En este sentido, este autor equipara este conflicto con el que se había producido entre Inglaterra e Irlanda en los siglos xvii y xviii «cuando los católicos al no poder prestar juramento de lealtad a la corona, debido a su sumisión absoluta al Papa, esto es, a Roma y a una autoridad extranjera, fueron excluidos de

la competencia exclusiva del Estado en la expedición de títulos académicos y profesionales y emplazará a la aprobación de una ley de Instrucción pública que entre otros aspectos esenciales determinará las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.

2. Otras normas y actuaciones sobre la educación en este periodo

Sobre la base de la política y la concepción de la educación en la norma constitucional de 1931, las actuaciones en esta materia se desarrollaron a través de una diversidad de normas aprobadas con gran celeridad desde la promulgación del nuevo régimen político pero que, sin embargo, a lo largo de todo el periodo republicano tuvieron una desigual aplicación. El primer equipo ministerial de Instrucción Pública, encabezado por el ministro Marcelino Domingo⁷⁶, aprobó el Decreto de 6 de mayo de 1931 que estableció la no obligatoriedad de la instrucción religiosa en las escuelas primarias y en cualquier otro centro del Ministerio, si bien «los alumnos cuyos padres manifestaran el deseo de que aquéllos la recibieran, la obtendrían como hasta entonces (...), y cuando los maestros no desearan impartir esa enseñanza, se le confiaría a los sacerdotes que quisieran encargarse de ella»⁷⁷. Por Decreto de 7 de mayo de 1931 se anularon las sanciones impuestas a los profesores por faltas académicas, medida con la que se intentaba revertir definitivamente todo el proceso reaccionario para la libertad de cátedra materializado en las llamadas «cuestiones universitarias». A través de un Decreto de 31 de julio de 1931 se aumentaron las retribuciones de los maestros. Mediante el Decreto de 29 de septiembre de 1931 se trataría de actuar sobre la formación de

la vida civil, perseguidos y limitados en el ejercicio de sus derechos hasta extremos inconcebibles». CELADOR ANGÓN O., *Op. cit.*, pág. 68.

⁷⁶ Marcelino Domingo abrió una escuela laica en Roquetas y fue uno de los fundadores del Partido Republicano Radical Socialista. Dimitió el 16 de diciembre de 1931, poco después de ser aprobada la Constitución. Durante los ocho meses de su mandato se adoptan múltiples decisiones «a golpe de decreto, si bien es verdad que posteriormente las Cortes ratificaron todas las medidas adoptadas». En el ámbito universitario y, en relación a la libertad de cátedra, en el curso académico 1931/1932 se aprobó el denominado plan «Morente», unas nuevas directrices referidas a las Facultades de Filosofía y Letras entre cuyas novedades destaca una amplia oferta curricular con proliferación de materias opcionales, la libre competencia entre el profesorado para explicar sus materias o la incorporación de especialistas no docentes de acreditado prestigio. MOLERO PINTADO A., *Historia de la Educación en...*, *Op. cit.*, págs. 33-34 y 42.

⁷⁷ PÉREZ GALÁN M., *Op. cit.*, pág. 320

los maestros modificando las Escuelas Normales⁷⁸. Finalmente, por Ley de 22 de octubre de 1931 se aprueba un plan gubernamental para aumentar las plazas de maestros, con una planificación quinquenal por la que, cada año, se creaban cinco mil plazas, salvo el primero en que serían siete mil plazas.

En lo que respecta a las decisiones adoptadas sobre la orientación y el contenido de los libros de texto, el Decreto de 5 de mayo de 1931 atribuye la responsabilidad de la autorización de los libros de texto al Consejo de Instrucción Pública, cuyo primer presidente fue el catedrático de griego en la Universidad de Salamanca Miguel de Unamuno. Posteriormente, desde el Ministerio de Instrucción Pública se derogaron múltiples normas de la dictadura relativas los libros de texto⁷⁹ y se fijó la línea de actuación en esta materia con la aprobación del Decreto de 8 de septiembre de 1931, uno de cuyos objetivos era precisamente «impedir la venta y circulación de libros caros o malos y evitar abusos, exigiendo responsabilidades a los culpables y a las autoridades académicas que con pasividad tolerasen su realización, siendo cuatro los problemas de los libros de texto en los comienzos del curso escolar 1931-1932: su mala calidad científica, su mala calidad pedagógica, su mala edición y su carestía»⁸⁰.

En cuanto al desarrollo del artículo 26 de la Constitución, que prohibía a las órdenes religiosas impartir enseñanza, y del artículo 48, sobre la educación, apenas un mes después de la aprobación de

⁷⁸ Posteriormente esta intención se vería reforzada por el Decreto de 27 de enero de 1932 que creará la Sección de Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid con el objetivo, entre otros, de la formación del profesorado de Segunda Enseñanza, de las Escuelas Normales, inspección de primera enseñanza y directores de Escuelas Graduadas.

⁷⁹ Por Decreto de 23 de agosto de 1931 se derogaron hasta casi un centenar de disposiciones educativas de la Dictadura de muy diversos contenidos y rangos normativos, entre ellas el Real Decreto de 23 de agosto de 1926 sobre libros de texto de los Institutos y la Real Orden de 22 de enero de 1927 sobre el cuestionario de esos libros de texto.

⁸⁰ En la introducción de este Decreto se expone con crudeza la pésima opinión que el legislador republicano tiene de los libros que por aquel entonces se utilizaban en los centros de enseñanza: «Es una realidad innegable que muchos de los libros empleados usualmente en nuestros Centros de enseñanza —sean o no declarados textos oficiales— están muy lejos de llenar su cometido, unas veces por defecto de orden científico, otras por olvidar las indispensables condiciones pedagógicas y también frecuentemente por descuido e imperfecciones de impresión que hace poco amable la lectura, a más de alcanzar en el mercado precios excesivamente elevados que convierten su adquisición en verdadero sacrificio para la familia de buen número de alumnos». VILLALÁIN GARCÍA P., «El libro de texto en la segunda República: una regulación entre el control y la libertad», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 11, 2011, pág. 12.

esta norma fundamental el director general de primera enseñanza, Rodolfo Llopis, aprobó una Orden de 12 de enero de 1932, en la que se recogió toda una declaración de intenciones al respecto: «La Escuela sobre todo ha de respetar la conciencia del niño. La Escuela no puede ser dogmática ni ser sectaria. Toda propaganda política, social, filosófica y religiosa queda terminantemente prohibida en la escuela. La Escuela no puede coaccionar las conciencias. Al contrario, ha de respetarlas. Ha de liberarlas. Ha de ser lugar neutral (...). La Escuela, en lo sucesivo, se inhibirá en los problemas religiosos. La escuela es de todos y aspira a ser para todos»⁸¹.

En esta línea, por Decreto de 23 de enero de 1932 se declaró la disolución de la Compañía de Jesús en el territorio español, de manera que la mayoría de los centros escolares de esta orden religiosa fueron incautados y pasaron a depender del Ministerio de Instrucción Pública para ser destinados a fines educativos en los distintos niveles de la enseñanza. Pero, sobre todo, en esa intención de cambiar la influencia religiosa en la tradición y orientación educativa de nuestro país destaca una norma que el periódico *El Liberal* calificó como «la obra maestra de la República». Se trata de la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, aprobada por las Cortes 17 de mayo de 1933⁸², pero publicada con un importante retraso ante la polémica y contundencia de su contenido, que sería efectiva el 12 de junio. Este retraso se explica debido a que «el presidente de la República Alcalá-Zamora se resistía a sancionar aquella ley persecutoria y agotó el tiempo legal para promulgarla; lo hizo el 2 de junio»⁸³. En una de sus disposiciones transitorias se establecían los plazos en los que las órdenes y congregaciones religiosas cesarían en el ejercicio de la enseñanza: el 1 de octubre de 1933 para todo tipo de enseñanzas, excepto la primaria, que finalizaría en su actividad el 31 de diciembre de ese mismo año. La Ley tuvo, por su contundencia rupturista, una

⁸¹ MOLERO PINTADO A., *Historia de la Educación en...*, Op. cit., pág. 165.

⁸² Como describe Polo Serrano, la reforma religiosa planteada en este periodo se centró en cuatro puntos: secularización de los usos sociales; control estatal sobre las actividades de las asociaciones religiosas; reversión al patrimonio nacional de una aparte de los bienes eclesiásticos y la eliminación de la influencia del clero en el sistema educativo, buscando crear una escuela pública y laica. Así quedaba plasmado en el artículo 26 de la Constitución y en esta Ley que establecía que «el estado no tiene religión oficial. Todas las Confesiones podrán ejercer libremente el culto dentro de sus templos: Para ejercerlo fuera de los mismos se requería la autorización especial gubernativa en cada caso». POLO SERRANO J. et al, «La Ley de confesiones y congregaciones religiosas de 1933 y la fundación de las Descalzas Reales de Madrid», *Hispania Sacra*, núm. 64, 2012, págs. 180-181.

⁸³ REDONDO GÁLVEZ G., *Historia de la Iglesia en España 1931-1939. Tomo I. La Segunda República. 1931-1936*, Madrid: Ediciones Rialp, 1993, pág. 218

tramitación prolongada y polémica y, una vez aprobada, encontró la respuesta del episcopado español en su pastoral colectiva difundida el 3 de junio, justo el día siguiente de la publicación de esta ley. Además, ese mismo día, el Papa Pío XI, hacía pública sobre esta particular política de la República española su encíclica «*Dilectissima Nobis*». Esta encíclica se abría con la enérgica crítica papal ante una norma « (...) que constituye una nueva y más grave ofensa no sólo a la religión y a la Iglesia sino también y aún a los mismos principios e instituciones de libertad civil, sobre los cuales se basa, según pregonan el nuevo régimen Español»⁸⁴.

En todo caso, pese a las encendidas controversias generadas por la orientación de esta ley, lo cierto es que en la práctica las órdenes religiosas siguieron impartiendo enseñanzas al transferir la titularidad de sus centros a personas seculares para impedir así su cierre. La falta de efectividad de esta ley se demuestra con las gráficas palabras de Gil Robles que, haciendo balance de los seis primeros meses del segundo bienio radical-cedista, afirmaba que «en primer lugar, de haber continuado las cosas como antes, el primero de octubre para una enseñanza, y el primero de enero para otra, hubiera cesado la enseñanza de los religiosos y los padres católicos no hubieran tenido colegio en España donde enviar a sus hijos. No se ha sustituido la enseñanza de las Órdenes Religiosas. Ya pueden presentarnos cuantas cuentas quieran si hemos salvado las conciencias de cientos de miles de niños»⁸⁵.

Esta decisión gubernamental de sustituir la enseñanza impartida por las órdenes religiosas fue uno de principales motivos de división y conflicto, como se puso de manifiesto durante el debate desarrollado en las Cortes el 3 y 4 de junio de 1936, en el que fue imposible llegar a un acuerdo en este asunto. La evidencia de que «las posiciones de

⁸⁴ Pío IX argumentaba seguidamente en este texto que la Iglesia no tenía preferencia por ningún tipo determinado de régimen político como así lo probaba la gran cantidad de Concordatos que últimamente había firmado con Estados de estructura muy diversa. Por ello parecía que su reparo ante esta Ley era tan sólo ante la actitud persecutoria de la Iglesia por parte de determinados Gobiernos. Según el Papa «la persecución religiosa se debía atribuir más que a incomprensión de la fe católica y de sus benéficas instituciones, al odio que contra el Señor y contra su Cristo, fomentan sectas subversivas de todo orden religioso y social, como, por desgracia vemos que sucede en Méjico y Rusia». *Ibidem*

⁸⁵ Discurso en la inauguración de los nuevos locales de Acción Popular en Madrid, en *El Debate*, 2 de junio de 1934. Además, cabe destacar que los datos que aporta el *Anuario de Educación y de la Enseñanza Católica* del curso 1935-36 evidencian la pujanza de la enseñanza católica en la España republicana a pesar de la vigencia de leyes como la señalada. PÉREZ GALÁN M., Op.cit., pág. 329.

unos y otros se mostraron irreconciliables, anunciaba la tragedia que se avecinaba» con el alzamiento militar de 18 de julio de ese año⁸⁶.

V. LA EDUCACIÓN DURANTE EL RÉGIMEN FRANQUISTA

1. Una visión general sobre la libertad de cátedra en este período

Con la victoria en la Guerra civil del bando franquista se abre una nueva etapa marcada por el retorno del sistema educativo a los valores más tradicionales y religiosos presentes en las etapas históricas anteriores. Los esfuerzos del franquismo en este ámbito se orientarán en una doble y lógica dirección: en primer lugar, dismantelar todo el entramado educativo de la República y, paralelamente, tratar de construir un modelo educativo nuevo⁸⁷. Un objetivo primordial del régimen fue la orientación de todo el profesorado hacia una labor eminentemente adoctrinadora de la población de manera que «en este modelo educativo la figura docente fue caracterizada, como no podía ser de

⁸⁶ Como muestra simbólica de lo que ocurriría a partir de este momento recordemos la breve historia a este respecto de una de las figuras señeras de la defensa de la autonomía universitaria fue Miguel de Unamuno, rector de la Universidad de Salamanca en el año 1901, destituido por disensiones con el Gobierno en el año 1914 ; elegido en 1924 Vicerrector por unanimidad del Claustro de la Universidad de Salamanca, que como ya señalamos anteriormente en 1924 es destituido y deportado a Fuerteventura por el Gobierno de Primo de Rivera. A su regreso a España en 1931 sería el primer presidente del Consejo de Instrucción Pública republicano, como organismo encargado de la aprobación de los que serían considerados oficialmente libros de texto, siendo entonces catedrático de Griego en la Universidad de Salamanca de la que en mayo de 1931 sería nombrado rector y posteriormente elegido diputado por esa misma circunscripción en las elecciones a Cortes Constituyentes celebradas el 28 de junio de 1931. De hecho, formaría parte, como independiente, de la candidatura de conjunción republicano-socialista y con sus 28.849 votos fue el tercer candidato más votado de entre los siete que fueron elegidos. Pues bien, al comienzo de la Guerra Civil, fue el protagonista del simbólico incidente político relativo al protagonismo de la cultura y de la autonomía universitaria entendida en sentido amplio, frente al General Millán Astray, en un acto celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Salamanca. Este incidente concluyó con la frase del Rector Unamuno: «Este es el templo de la inteligencia! ¡Y yo soy su supremo sacerdote! Vosotros estáis profanando su sagrado recinto (...): Venceréis, pero no convenceréis. Venceréis porque tenéis sobrada fuerza bruta; pero no convenceréis por que convencer significa persuadir». *Ibidem* pág. 332

⁸⁷ «Ya sé que no podemos pedir que los árboles corpulentos, que crecieron anárquicos y deformes se enderecen. Sería pedir un imposible. Podremos las ramas malas, destruiremos las inservibles; pero a su lado sembraremos nuevos plantones que son la fuerza de nuestra juventud». Así hablaba Franco a las juventudes falangistas de Barcelona en los inicios del año 1942. MAYORDOMO PÉREZ A., *Historia de la Educación en España. Tomo V: Nacional-catolicismo y educación en la España de posguerra*, Madrid: MEC, 1990, pág. 24.

otra manera, como propagandista de los nuevos ideales»⁸⁸. Para ello, la dictadura volvió a situar a la religión como centro esencial de la educación configurando así una enseñanza «de acuerdo con la moral y los dogmas católicos, enseñanza de la religión en todas las escuelas y derecho de la Iglesia a la inspección de la enseñanza en todos los centros docentes»⁸⁹.

Esto supuso que la enseñanza pública quede relegada y subordinada al configurar un sistema educativo con tres rasgos definitorios: el primero, una enseñanza confesional católica basada en tres premisas que son, una educación de acuerdo con la moral y dogma católicos, la enseñanza obligatoria de la religión en todas las escuelas y el derecho de la Iglesia a la inspección de la enseñanza en todos los centros docentes; el segundo, la subsidiariedad del Estado en materia de educación, porque es la sociedad la que asume las competencias en este terreno y con ello será la Iglesia quién la dirija; el tercero, el incremento del elitismo y la discriminación en la enseñanza, manifestados principalmente por la existencia de un sistema educativo de «doble vía», una para las élites, el bachillerato, y otra para las clases más desfavorecidas⁹⁰. Las bases de la educación cristiana que debía proyectar este nuevo sistema educativo estaban ya recogidas en la encíclica «*Divini Illius Magistri*» de Pio XI, publicada el 31 de diciembre de 1929⁹¹. En resumen, y en palabras de REGUEIRO, «la ideología dominante desde los primeros momentos impone un modelo en el que priman la educación confesional y con marcado carácter político, además se proclama que esta enseñanza es competencia de la Sociedad, debiendo el Estado sólo ayudar en la tarea. Esta actitud irá cambiando paulatinamente sobre todo a partir de 1956, aunque durante

⁸⁸ FERNÁNDEZ PASTOR S., «La educación como objetivo estratégico en los primeros años del franquismo», *Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de nuestro tiempo*, 2012, pág. 215

⁸⁹ PUELLES BENÍTEZ M., *Educación e Ideología en la España contemporánea*, Madrid: Tecnos, 1999, págs. 301-302

⁹⁰ MORATALLA ISASI S. y DÍAZ ALCARAZ F., «La segunda enseñanza desde la Segunda República hasta la Ley Orgánica de Educación», *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, núm. 23, 2008, pág. 285 y 286.

⁹¹ Esta Encíclica está estructurada en cuatro apartados: a quién toca la misión de educar; cuál es el sujeto de la Educación; cuáles las circunstancias necesarias del ambiente; y, por último, cuál es el fin y la forma propia de la educación cristiana según el orden establecido por Dios. Y precisamente en el primer apartado se hace referencia al Educador y en el mismo se afirma que la educación es una obra necesariamente social dando paso a las tres sociedades en el seno de las cuáles nace el hombre: dos sociedades de orden natural, la familia y la sociedad civil, y la tercera, la Iglesia, de orden sobrenatural. LORENZO VICENTE J.A., *La enseñanza media en la España franquista (1936-1975)*, Madrid: Editorial Complutense, 2003, pág. 34.

todo el Régimen será muy importante la influencia de las Órdenes Religiosas en la enseñanza primaria y secundaria»⁹².

Respecto a la libertad de cátedra, ésta fue claramente anulada por toda la normativa aprobada durante este largo período de cuarenta años y a ello colaboraría no sólo el planteamiento ideológico y la pedagogía del nacional-catolicismo sino también los numerosos procesos de depuración del profesorado⁹³. Así, por ejemplo, la Ley de Ordenación Universitaria, de 29 de julio de 1943 o, ya al final del régimen, la Ley General de Educación, de 4 de agosto de 1970, eliminaban esta libertad de referencia. Expresado con mayor precisión, no existirá ninguna disposición legal que prevea la libertad de enseñanza ni reconozca concretamente la libertad de cátedra. Sin embargo, sí se estableció la libertad de creación de centros docentes, en el artículo quinto del Fuero de los Españoles o en los artículos 5.5 y 94 de la Ley General de Educación de 1970 que reconocen «la facultad de todas las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española, tanto públicas como privadas, de crear centros de enseñanza»⁹⁴.

No obstante, pese a la ausencia de cualquier reconocimiento normativo de la libertad de enseñanza, sí existieron en la práctica resquicios de tal libertad, aunque sólo para la enseñanza privada. Así lo demuestra el hecho de que desde a los años cuarenta existieron algunas disensiones internas protagonizadas por el profesorado que, desde los sindicatos oficiales de marcado carácter falangista, empezó tímidamente a manifestarse discriminado respecto los privilegios que se derivaban de la no dependencia de la enseñanza privada respecto

⁹² REGUEIRO GARCIA M.T., «La libertad de cátedra en el ordenamiento español», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 6, 1994, pág. 193

⁹³ Como ha señalado Claret, en el ámbito de la Administración, la represión franquista también tomó como forma primordial la depuración profesional para purgar al funcionariado en general y al docente en particular, continuando así con los procesos de depuración que también habían aplicado las propias autoridades republicanas durante la guerra justificando su aplicación, en este caso, por la excepcionalidad del enfrentamiento bélico. En este sentido explica que, sólo respecto de los catedráticos universitarios, se tiene evidencia documental de más de 160 sanciones, que iban de la jubilación forzosa a la expulsión, de la inhabilitación para ejercer cargos al traslado. Como señala este historiador, una manera directa de entender la anulación de toda libertad de cátedra es que para las nuevas autoridades académicas, como el Ministro de Educación Nacional, José Ibáñez Martín, «el problema fundamental de la educación española» pasaba a ser: ¿Cómo podrá formar el alma del niño un Maestro que no sepa rezar? ». CLARET MIRANDA J., «Cuando las cátedras eran trincheras. La depuración política e ideológica de la universidad española durante el primer franquismo», *Hispania Nova: Revista de Historia Contemporánea*, núm. 6, 2006, págs. 8-9.

⁹⁴ RODRIGUEZ COARASA C., *La libertad de enseñanza en España*, Madrid: Tecnos, 1998, pág. 70.

a la oficial. Ahora bien, en opinión de LORENZO VICENTE, siendo cierto que «el problema de la libertad de enseñanza estaba lejos de despertar unanimidades y dado el carácter autoritario del régimen, las posibilidades de discrepar eran más bien escasas»⁹⁵.

Esta ausencia de cualquier reconocimiento normativo se mantiene hasta el final del régimen, como lo demuestra la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1974 que confirmaba la sanción de cambio de residencia, impuesta por el Ministerio de Educación, ante la comisión de una falta muy grave en el servicio por parte de un catedrático de Filosofía de la Escuela Normal de Magisterio de Vizcaya. En los considerandos de este pronunciamiento se justifica sin ambages la sanción impuesta porque este docente, en sus explicaciones, se atuvo «a la más rigurosa racionalidad científica y experimental con exclusión de toda participación divina, fundando sus asertos en una ideología ausente de la obra de Dios»⁹⁶, dado que este profesor, «tenía la obligación de atenerse en sus explicaciones a los principios de la Moral y el Dogma católicos en la enseñanza a sus alumnas, con

⁹⁵ LORENZO VICENTE J.A., *La enseñanza media en la España franquista (1936-1975)*, Madrid: Editorial Complutense, 2003, pág. 105.

⁹⁶ Como señala Lozano en su obra sobre la libertad de cátedra, esta llamativa sentencia iba ya en contra de la situación y evolución real de España en aquellos años setenta, considerando lo cercano del fin de la dictadura y del inicio de la posterior transición hacia la democracia. A este respecto, añade Lozano las críticas que el profesor Sánchez Morón realizaba a esta sentencia en la *Revista Española de Derecho Administrativo* de 1975, que sirven perfectamente como regla general de la interpretación y aplicación del derecho por parte de los tribunales. Este autor explica que en el ordenamiento jurídico vigente no existía norma que reconociera el derecho a la libertad de cátedra, por lo que la Administración estaba facultada para «compeler al funcionario de la enseñanza a impartir un determinado contenido educativo (...) en cualquier caso queda el prudente arbitrio de la interpretación jurisprudencial un amplio campo que ha de llenarse atendiendo no sólo la letra, espíritu y finalidad de las normas, sino también la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas como preceptúa el nuevo artículo tercero del Código Civil», por lo que pronunciamientos judiciales como este «se inclinan lamentablemente al pasado, sin tener en cuenta la evolución real de nuestra sociedad». LOZANO CUTANDA B., *La libertad de cátedra*, Madrid: Ed. Marcial Pons, UNED, 1995, pág. 97. En este mismo sentido, destaca la crítica que realizó el catedrático de derecho administrativo, Tomás Ramón Fernández en un artículo en el periódico Triunfo, en el que afirmaba que «recuerda inevitablemente la famosa Circular del Marqués de Orovio con el agravante de que la restricción de la libertad científica del profesor está en 1975 consagrada con el rango supremo de la Ley (...) y de que en los cien años transcurridos desde la polémica Circular la propia postura de la Iglesia había evolucionado hacia la tolerancia y el respeto de los fueros de la ciencia (...)» Ver en <https://xdoc.mx/preview/rtxxixn651p25-5f8e631fc6381>

independencia de su problema personal en materia de libertad de enseñanza»⁹⁷.

Por otro lado, es cierto que en la práctica también existía, sobre todo en la Universidad una relativa situación de respeto a la libertad de cátedra, especialmente a partir de la década de los cincuenta. Así, mayoritariamente, los casos de sanción al personal docente no se originaron como consecuencia de lo explicado en sus clases, sino que derivaron de su participación en protestas de carácter político, pero nunca tuvieron como causa directa el ejercicio de su función docente. Por ello, se puede afirmar, siguiendo a LOZANO, que «rara vez fueron molestados en sus explicaciones», dado que el franquismo ejerció un control sobre la docencia en los ámbitos universitarios y en los niveles educativos inferiores «normalmente por la vía de acceso a los cuerpos docentes, desentendiéndose después del contenido de la enseñanza impartida dentro de las aulas, que sólo de forma excepcional fue objeto de censura y sanción»⁹⁸. En esta misma línea, NIETO considera que en las universidades la cátedra se convirtió «en un auténtico altavoz político al menos a partir de la mitad de la década de 1950, ya que antes la generación que padeció la guerra y la depuración fue extremadamente cauta (y el control ideológico, habría que añadir, mucho más riguroso) pero las generaciones siguientes pudieron comprobar que la Universidad era asilo sagrado para toda clase de predicaciones»⁹⁹.

Por todo ello, la doctrina ha defendido la existencia real, que no normativa, de la libertad de cátedra durante el régimen franquista, aunque «apoyado más bien en la tradición universitaria, en usos académicos, antes que en el Derecho positivo vigente»¹⁰⁰. Es por lo que VIDAL PRADO afirma que «en la práctica se toleraba una cierta libertad de cátedra, fundada más en los usos académicos que en el derecho positivo, como por otra parte ha ocurrido en otros países»¹⁰¹.

⁹⁷ Sentencia de 23 de enero de 1974, Sala 5, Contencioso administrativo, RJA, tomo I, número 37.

⁹⁸ LOZANO CUTANDA B., *Op. cit.*, págs. 96-97.

⁹⁹ NIETO GARCÍA A., *La tribu universitaria*, Madrid: Tecnos, 1984, pág. 116.

¹⁰⁰ LUCAS VERDÚ P., voz «Libertad de cátedra», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XV, Barcelona: Edit. F. Seix, 1981, pág. 344.

¹⁰¹ VIDAL PRADO C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, *Op. cit.*, pág. 210.

2. Evolución de la normativa educativa y sus efectos sobre actividad docente

Apenas un mes después del alzamiento, por Orden 19 de agosto de 1936 del Ministro de Instrucción Pública¹⁰², Pedro Saínz Rodríguez, se establece un nuevo modelo de escuela católica, nacional y patriótica en el que formal y expresamente no tendrá cabida alguna la libertad de cátedra. La educación «pasa a ser considerada un asunto cuya competencia corresponde a la Sociedad, siendo subsidiaria la misión del Estado, dejándola con ello y de hecho, en manos de la Iglesia al ser la única fuerza social capacitada y legitimada para asumir la función docente»¹⁰³. El retorno de la enseñanza religiosa a las escuelas, Institutos de Bachillerato y Escuelas Normales se articularía desde el principio de la guerra en los territorios franquistas a través de Órdenes de 21 y 22 de septiembre y 10 de noviembre de 1936. Se instaura con todo vigor la enseñanza confesional sobre la base de tres premisas fundamentales: enseñanza de acuerdo con la moral y dogmas católicos; enseñanza de la religión en todas las escuelas públicas y privadas; y, por último, el derecho de la Iglesia a la inspección en todos los centros docentes. Como señala MAYORDOMO, lo más característico de esta primera etapa será «la abolición del laicismo escolar y un firme empeño en impugnar y contrarrestar el sentido y desarrollo que el moderno proceso secularizador hubiera podido alcanzar en nuestra sociedad»¹⁰⁴.

La implantación de este modelo precisaba, en primer lugar, partir de los procesos de depuración del profesorado, que durante la guerra civil se desarrollaron en ambos bandos enfrentados: por un lado, el gobierno republicano legítimo aplicó una depuración de los funcio-

¹⁰² Saínz Rodríguez formará parte del primer Gobierno nacional de España formado por Ley de 30 de enero de 1938, durante los años 1938 y 1939, y bajo su ministerio pasará a crearse el definitivo Ministerio de Educación Nacional.

¹⁰³ LORENZO VICENTE J.A., *La enseñanza media en la España franquista (1936-1975)*, Madrid: Editorial Complutense, 2003, pág. 62.

¹⁰⁴ Como ejemplo más relacionado con los efectos sobre la efectividad de la libertad de cátedra, en el discurso con el que el Ministro de Educación Nacional, Ibáñez Martín defiende ante las Cortes la nueva Ley de Enseñanza Primaria, dice: « (...) la Ley de Educación Primaria que se somete a vuestra consideración sirve, ante todo, al primordial designio de lo que he de llamar lisa y llanamente política cristiana (...). La ley se inspira fundamentalmente en estos principios doctrinales, que se aceptan íntegros, sin regateos ni tergiversaciones, estampándolos como consigna sagrada a la cabeza de nuestro Código Docente. (...). Tratándose de la Iglesia, potestad soberana universal y perfecta, hemos reconocido desde ahora sus derechos en lo que toca a crear escuelas primarias en pie de equiparación a las del Estado, esto es, con carácter público, con plena libertad didáctica y administrativa (...)». MAYORDOMO PÉREZ A., Op. cit., págs. 42 y 263-264.

narios que se habían levantado contra la República dictando varios decretos y resoluciones basados en el marco normativo vigente, mientras que por el lado del régimen franquista se desplegó este mismo proceso de depuración que avanzó en su intensidad y eficacia con el triunfo nacional. Por ese bando nacional, la Comisión de Cultura y Enseñanza de la Junta Técnica de Estado, presidida por José María Pemán, aprobaría con este fin depurativo dos Órdenes de 8 de noviembre y 7 de diciembre de 1936 cuyo efecto práctico será el vaciado radical y repentino de profesores en todas las escuelas, ya que con ellas se lograba la separación definitiva del servicio de todos aquellos que hubieran militado «en los partidos del Frente Popular o sociedades secretas, muy especialmente con posterioridad a la Revolución de Octubre y de un modo general a los que, perteneciendo o no a estas agrupaciones, hayan simpatizado con ellas y orientado sus enseñanzas o actuación profesional en el mismo sentido disolvente que las informan»¹⁰⁵.

Posteriormente, a través de una Orden de 4 de febrero de 1939, la depuración se extendía a otros niveles educativos al expulsar de la universidad a un número amplio de catedráticos y profesores porque «han prestado servicios al gobierno republicano después del comienzo de la guerra y aún con fecha anterior han laborado contra el espíritu nacional y el prestigio español». A través de la Ley de Responsabilidades Políticas de 10 de febrero de 1939 se establecieron las normas de depuración de los funcionarios públicos que se aplicaron, en el ámbito de la enseñanza, mediante la Orden de 18 de marzo de 1939, por la que todos los funcionarios docentes pendientes de depuración tenían que rellenar una declaración jurada en la que mostraban su apoyo al Movimiento Nacional, dejándolos suspendidos de empleo y sueldo durante el tiempo que tardaba en resolverse su expediente. Para describir el clima de control¹⁰⁶, temor e inseguridad que todos estos procesos generaron en el profesorado, tanto en su actividad profesional como en los demás aspectos de su vida, basta con reproducir las palabras de MAILLO: «Un miedo generalizado se abatía so-

¹⁰⁵ RODRIGUEZ COARASA C., *Op. cit.*, 1998, pág. 67.

¹⁰⁶ En correspondencia a estos procesos de depuración se articula un sistema de control total de la actividad del profesorado para prevenir desde la escuela cualquier actividad que pudiera conducir a la disidencia así como prohibir y perseguir; también, la discrepancia dentro del propio sistema educativo. La finalidad perseguida era «(...) que la escuela y la cátedra no se conviertan en otros tantos instrumentos de rebelión». La Circular de 23 de febrero de 1939 instaba a los Inspectores a «vigilar y comprobar el más exacto cumplimiento de las orientaciones que sobre educación religiosa y exaltación patriótica se habían dado en marzo de 1938». MAYORDOMO PÉREZ A., *Op. cit.*, pág. 60.

bre el Magisterio, combatido no solamente por deslices políticos o religiosos, sino también por motivos personales que si eran aducidos como ideológicos por *personas de orden*, constituían necesariamente causa de sanción (...) Nadie osaba emitir ante otro un juicio acerca de alguien, temiendo que por sus palabras iban a verse envueltos en las redes de la depuración. Todo invitaba a un insolidario hermetismo, como si la galerna incontrastable hubiera averiado seriamente el barco de la convivencia colectiva y, dentro de cada conciencia, un grito desgarrado hubiera exclamado perentoriamente ¡Sálvese el que pueda!»¹⁰⁷.

En consecuencia, durante el régimen franquista y, especialmente en sus primeras etapas, se atribuye a los docentes un papel de agente o intermediario en el desarrollo de todos los elementos del modelo educativo nacional-católico sin ningún espacio de libertad pedagógica o innovadora. Por ejemplo, a los maestros de primaria, denominados maestros nacionales, la ley de 1945 les exige «un servicio con fidelidad a la verdad y al bien, cooperar con la familia, y respetar y colaborar con la Iglesia y las autoridades (art. 57). El Maestro, ha de tener vocación clara, ejemplar conducta en lo moral y social, y la competente preparación y titulación profesional. Todo educador de los niños españoles (...) debía reunir cultura intelectual, voluntad firme y ejercitada, sensibilidad educada y exquisita, patriotismo ferviente y religiosidad profunda»¹⁰⁸

Por su parte, en lo que respecta a la organización del sistema educativo en sus diferentes niveles destaca, en primer lugar, la Ley sobre reforma de la Enseñanza Media de 20 de septiembre de 1938, por la que se creaba con carácter permanente la Inspección de la Enseñanza media, tanto para los establecimientos oficiales como privados, con la esencial misión «de velar por el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos superiores, cuidando de que las enseñanzas respondieran a los principios inspiradores del Movimiento Nacional (...)»¹⁰⁹. La reor-

¹⁰⁷ Adolfo Maíllo García fue nombrado en 1932 inspector de enseñanza primaria y se convirtió posteriormente en uno de los primeros ideólogos educativos del franquismo cuyos libros fueron referente esencial de la pedagogía educativa junto con los de otros conocidos autores como Ramón Rubio. MAÍLLO GARCÍA A., *Historia crítica de la Inspección Escolar en España*. Madrid: Edición propio autor, 1989, pág. 319. Se puede comprobar su planteamiento educativo sobre la educación político-nacional en MAILLO, A., *Educación y Revolución. Los fundamentos de una educación nacional*, Madrid: Editora Nacional, 1943, págs. 73-90.

¹⁰⁸ Mayordomo señala también como el pedagogo Eduardo Bernal destacaba que las principales cualidades del maestro «son el amor a la profesión y a los niños, la firmeza de carácter, la bondad, la vigilancia continua, el cumplimiento fiel del deber y la entrega en el trabajo» MAYORDOMO PÉREZ A., *Op. cit.*, pág. 83.

¹⁰⁹ LORENZO VICENTE J.A., *Op. cit.*, pág. 66.

ganización de la enseñanza media fue de la mano de una política de austeridad que no escondía la intención de revertir el carácter estatal de la educación favoreciendo la enseñanza privada en manos de la Iglesia a través de las órdenes religiosas. Ello llevó a la supresión de Institutos, dictada por sendas Órdenes de 14 de septiembre de 1937 y de 4 de abril de 1939. El efecto práctico de ambas normas, pasados unos años, fue una importante reducción de estos centros tal y como reflejan las estadísticas oficiales de escolarización en esta etapa: de los 53.702 alumnos con que cuentan los Institutos en el curso 1940-1941 se pasó a 36.206 alumnos en el curso 1949-1950 y de los 104.005 con que cuenta la Enseñanza Privada en el mismo curso 1940-1941 se pasó a 132.697 en el curso 1949-1950, teniendo en cuenta además que, en todo caso, no aumentó el número de centros de enseñanza media además de suprimirse la coeducación y desdoblarse los centros en masculinos y femeninos¹¹⁰.

La segunda norma de interés de este período es la Ley sobre Enseñanza Primaria, del 17 de julio de 1945, y la tercera, en cuanto a las etapas no universitarias, será la Ley de Formación Profesional Industrial, del 16 de julio de 1949. En la Ley sobre la enseñanza en la etapa de primaria se instaura la ausencia total de libertad del docente en este nivel inicial; en su artículo quinto se establece que esta etapa educativa «inspirándose en el sentido católico, consustancial a la tradición escolar española, se ajustará a los principios de la Moral y del Dogma católicos, y a las disposiciones del Derecho Canónico», y, con más concreción, en el artículo 56, se reduce al mínimo la libertad dado que el maestro «ha de ser hombre de vocación clara, de ejemplar conducta moral y social, y ha de poseer la preparación profesional competente (...) Obra por delegación de los padres de familia y por misión que la sociedad le confía, garantizada por el Estado, a quien compete en armonía con los derechos de la Iglesia, la formación, nombramiento e inspección de los educadores».

¹¹⁰ *Ibidem* pág. 74. Más claros son los datos apuntados por Moratalla y Díaz como demostración del carácter subsidiario del Estado en la Enseñanza Media al señalar el porcentaje de alumnos por tipos de enseñanza, en esta época: «Oficiales, el 17%, Libres, el 32 %, Colegiados, el 51 %. Es decir, sólo 17 de 100 alumnos estaban escolarizados en los Institutos financiados por el Estado debido a la escasez de la red pública y la mitad de ellos lo estaban en establecimientos privados». Hay que precisar que hasta la aprobación de la Ley General de Educación de 1970 se permite la enseñanza libre, que consistía en que los propios alumnos, al no poder asistir a clase en los Institutos, se preparaban, ayudados por maestros de los pueblos, las asignaturas que tenían que revalidar en los Institutos mediante exámenes de curso, asignatura y grado. MORATALLA ISASI S. y DÍAZ ALCARAZ F., «La segunda enseñanza desde la Segunda República hasta la Ley Orgánica de Educación», *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, núm. 23, 2008, págs. 290 y 302.

A partir de la década de los 50 se producen los primeros signos de apertura en el ámbito de la enseñanza. Por supuesto, persisten la confesionalidad y el predominio de la Iglesia, pero remiten ligeramente el patriotismo y la preponderancia del adoctrinamiento político en favor del inicio del desarrollo de aspectos más propiamente pedagógicos de la enseñanza. En esta nueva etapa se promulgan dos leyes básicas el ámbito de la enseñanza no universitaria. En primer lugar, la Ley sobre Ordenación de la Enseñanza Media, popularmente denominada como «Ley de Ruiz Jiménez», de 26 de febrero de 1953, impulsada por el Ministro de Educación Nacional, Joaquín Ruiz Jiménez, cuyo «nombramiento aportaría cierto aire fresco a la España de la época, iniciándose con él tímidos pasos hacia una apertura que devendría inevitable»¹¹¹. Esta ley adopta un nuevo enfoque, menos dogmático y más atento a la calidad intelectual de la enseñanza, y además supone un primer paso hacia la generalización de la escolaridad hasta los 14 años¹¹². La segunda norma, decisiva en este caso para la escolarización real de la población infantil, fue la Ley de 22 de diciembre de 1953 sobre Construcciones Escolares, donde se establece un sistema de convenio entre Estado, ayuntamientos y Diputaciones para el inicio de la construcción de escuelas¹¹³.

3. Leyes fundamentales del régimen y su implicación en la educación

El régimen franquista articuló su sistema político e ideológico en torno a siete Leyes fundamentales del Estado aprobadas desde el año

¹¹¹ GARRIDO PALACIOS M., «Historia de la educación en España, una visión hasta lo local», *Contraluz: Revista de la Asociación Cultural Alonso Cerdá y Rico*, núm. 2, 2005, pág. 118.

¹¹² En relación con el espíritu de esta ley Capitán destaca las inquietudes manifestadas por Ruiz Jiménez en un discurso realizado a finales de 1952. Así, sobre la enseñanza media se preguntaba: « ¿Es que nuestros Centros de Enseñanza Media, tanto oficiales como privados, educan de verdad a una parte suficiente de la población juvenil española? ¿No quedan decenas y decenas de miles de jóvenes españoles cuya última perspectiva es la enseñanza primaria? ». Este autor explica al ministro le preocupaban la formación integral y la extensión de la enseñanza media a la juventud española como principios condicionantes, fundamentales, y de exigencia política y social, «para poder andar con tino y eficacia caminos universitarios o laborales». CAPITÁN DÍAZ A., «Tradición/evolución en la Ley de Enseñanza Media de 1953 de Ruiz Giménez» en *Pasado, presente y futuro de la Educación Secundaria Española*, GÓMEZ GARCÍA M. N. (edi. lit), Sevilla: Kronos, 1996, pág. 219.

¹¹³ Lázaro Flores destaca que esta será la primera y única norma con rango de ley sobre construcciones escolares que aún estaba vigente en 1975. LÁZARO FLORES E., «Historia de las construcciones escolares en España», *Revista de Educación*, núm. 240, 1975, pág. 118.

1938 hasta el año 1967, sin considerar por tanto la que ocuparía el puesto octavo, ya en los estertores y sustitución constitucional del régimen, que fue la Ley para la Reforma Política de 1977. Con estas normas se trataba de emular la idea de Constitución sustituyendo la ausencia de texto constitucional por la idea de carta otorgada, dado que estamos hablando de un núcleo normativo que no fue elaborado ni aprobado bajo un sistema democrático real. No existe en ninguna de estas Leyes Fundamentales franquistas artículo alguno en el que se entrevea la libertad de cátedra y, por el contrario, sí se evidencia con toda su fuerza la integración del catolicismo como doctrina que permeabilizará todo el sistema y el carácter meramente retórico del reconocimiento de los derechos civiles y políticos que en ellas aparecían¹¹⁴.

En primer lugar, se asegura el monopolio estatal de la educación en el artículo 10 de la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, que califica a las Cortes «como órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» cuyo objetivo esencial será «la elaboración y aprobación de las Leyes conocerán, en Pleno, de los actos o leyes que tengan por objeto (...) los planes nacionales de enseñanza». Posteriormente, el artículo quinto del Fuero o Carta de los Españoles, de 17 de julio de 1945¹¹⁵, norma en la que se establecen los derechos y deberes de los españoles, deja claro que «todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas, bien en el seno de su familia o en centros privados o públicos, a su libre elección». A su vez el artículo sexto del Fuero establece que «la profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público».

También el artículo 12 de esta norma constriñe la libertad de expresión en todo ámbito al determinar que «todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado». Y ello se limita aún más en el artículo

¹¹⁴ VARELA SUANZES-CARPENA J., «Los derechos fundamentales en la España del siglo xx», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pág. 487.

¹¹⁵ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00358-00360.pdf> . Como señala Mayordomo cuando esta Ley es defendida en las Cortes se destaca la libertad docente de la Iglesia, la del Padre y la del Estado, «tuitiva y supletoria», dado que la familia es origen y fundamento de la sociedad y anterior y superior a todo derecho positivo. Con esos fundamentos, se afirma la libertad de enseñanza, «concebida no ya como un derecho, sino como una obligación del padre, bandera constante de las escuelas católicas frente al monopolio estatal característico de todos los sectarismos revolucionarios». MAYORDOMO PÉREZ A., Op. cit., pág. 35

33 al fijar que «el ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España».

Por último, merece la pena referenciar, dentro de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958¹¹⁶, uno de los doce principios, en concreto el principio IX, que determina que «Todos los españoles tienen derecho (...) a una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales» y, finaliza su desarrollo, estableciendo que «el ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes».

La anulación de la libertad de cátedra quedará completada con otras normas de menor rango que se refieren a los funcionarios del Estado, incluido por tanto al profesorado. En esta línea, la Ley 109/1963, 20 de julio de 1963, de Bases de los funcionarios civiles del Estado, en la que se tipifica como falta muy grave «la conducta contraria a los Principios Básicos del Movimiento Nacional»¹¹⁷. Esta misma sanción se reitera y refuerza posteriormente con el artículo 88 del Decreto 315/64, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley de Funcionarios del Estado, refrendada posteriormente por el Decreto 1850/1968, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. El artículo 6 de este Reglamento asienta la calificación de falta muy grave de los funcionarios de carrera, en prácticas o nombrados provisionalmente «la conducta contraria a los principios del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino». Por último, la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de prensa e imprenta que, pasadas más de dos décadas de su promulgación, renueva la vigencia del Fuero de los españoles al afirmar en su artículo 1 que «el derecho a la libertad de expresión de las ideas reconocido a los españoles en el artículo 12 de su *Fuero* se ejercerá cuando aquéllas se difundan a través de impresos, conforme a lo dispuesto en dicho *Fuero* y en la presente Ley»¹¹⁸.

¹¹⁶ Base IX.2 e). <https://www.boe.es/boe/dias/1967/04/21/pdfs/A05250-05272.pdf>

¹¹⁷ Base IX.1 e). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-14050>

¹¹⁸ Así lo consideran y explican autores como Expósito o Vidal Prado, siendo este último quien destaca que no se llegó a aplicar esta Ley en supuestos referentes a la libertad de cátedra de un docente. VIDAL PRADO C., Op. cit., pág. 212.

3. Normativa sobre la confesionalidad católica del Estado y sus efectos en la libertad docente

Ya hemos señalado anteriormente que a lo largo de los cuarenta años del franquismo será rasgo esencial el protagonismo de la Iglesia católica, que se integró como actora en todos los aspectos fundamentales del sistema político, social y educativo. Se asegura así la confesionalidad del Estado con la importante incidencia de este principio en la enseñanza. Como pieza esencial para ello, además de lo previsto en las leyes fundamentales del régimen¹¹⁹, destaca el Concordato entre el Estado español y la Santa Sede firmado el 27 de agosto de 1953. En su artículo 26 asegura el sometimiento de toda enseñanza a los principios morales del catolicismo y, más allá de esta situación ya consolidada, consagra el poder de control e inspección de los Ordinarios sobre cualquier tipo de centros docentes y les faculta, incluso, para la prohibición de los libros y materiales utilizados: «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica. Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la Fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al Dogma y a la Moral católica»¹²⁰.

En este mismo sentido, el apartado b) del artículo 3 del Decreto de 5 de mayo de 1954 por el que se regula la constitución y el funcionamiento de la Inspección Oficial de Enseñanza Media autoriza a la Iglesia a «vigilar en toda clase de centros, la observación de lo dispuesto en la formación del espíritu nacional». Y el apartado f) del mismo precepto obliga al Estado a «prestar la debida asistencia a la jerarquía eclesiástica si fuera para ella requerida en el ejercicio de la inspección que a ésta corresponde sobre la enseñanza de la religión, la ortodoxia de la doctrina y la moralidad de las costumbres». Con este desarrollo normativo se asegurará que la doctrina de la Iglesia católica se imparta en todas las escuelas, tanto las propias de las ór-

¹¹⁹ Así el Principio II de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, de 17 de mayo de 1958 establece que: «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación».

¹²⁰ Y también es importante destacar que en el artículo 31 de este Concordato se atribuye a la Iglesia Católica el derecho a dirigir y organizar las escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso aquellas para seculares.

denes religiosas como en las escuelas públicas. Ante esta situación, CELADOR afirma que el derecho de los padres a elegir qué educación querían dar a sus hijos se reconducirá a la única elección posible, la del tipo de escuela, y, en paralelo, la situación de los docentes «fue idéntica, pues con independencia del centro en que prestasen sus servicios su labor debía subordinarse a la doctrina católica»¹²¹.

4. La situación de la libertad de cátedra en el ámbito universitario

La primera norma relevante en el ámbito de la enseñanza superior será la Ley de 29 de julio de 1943, sobre ordenación de la Universidad española, que configura una universidad estatal católica que desempeñará «un fiel servicio a los ideales de la Falange, inspiradores del Estado (...) además de reconocer los derechos docentes de la Iglesia en materia universitaria quiere ante todo que la Universidad del Estado sea católica (...)»¹²². Con toda claridad y repaso histórico, en la exposición de motivos de esta ley se marca la senda por la que caminará la negación a la libertad de cátedra, citándola como uno de los males de la educación¹²³. Así, se alaba la Ley Moyano por su «afán ordenador», se crítica la «osada» normativa de 1868 y se recuerda que la educación moral y religiosa «había sucumbido en manos de la libertad de cátedra» como consecuencia de «la corriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la Institución Libre», de manera que, «por primera vez, después de muchos años de laicismo en las aulas, será preceptiva la cultura superior religiosa»¹²⁴.

Así pues, en todo el articulado de esta norma se consolida una concepción de la universidad como instrumento ideológico y político al servicio del poder. Si ya en su artículo tercero se establece que «la Universidad inspirándose en el sentido católico consustancial a la tradición universitaria española, acomodará sus enseñanzas a las del dogma y la moral católica y a las normas del Derecho canónico vigentes», en el siguiente artículo, se apuntala aún más el sometimiento al afirmarse que la universidad «en armonía con los ideales del Estado nacional sindicalista, ajustará sus enseñanzas y sus tareas educativas a los puntos programáticos del Movimiento».

¹²¹ CELADOR ANGÓN O., *Op. Cit.*, pág. 74.

¹²² Preámbulo de esta norma. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1943/BOE-A-1943-7181-consolidado.pdf>

¹²³ REGUEIRO GARCIA M.T., «La libertad de cátedra en el ordenamiento español», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 6, 1994, pág. 193.

¹²⁴ *Ibidem*

El conformismo político de los estamentos rectores de la vida universitaria venía asegurado mediante un sistema de control que se perpetuó hasta la Ley General de Educación de 1970, de manera que el artículo 40 de esta ley de ordenación universitaria obligaba a que los rectores tuvieran la condición de «Catedrático numerario de Universidad y militante de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., quien, en caso necesario, quedará exento del cumplimiento inmediato de la función docente. (...) con firme adhesión a los principios fundamentales del Estado». Todo ello se acreditará, según el artículo 58, «mediante certificación de la secretaria general del Movimiento». Continuando con este entramado de uniformidad, que anulará toda libertad docente, el apartado g) del artículo 59 de esta norma determina que los programas de las asignaturas deberán ser aprobados por los Rectores, para ser explicados de acuerdo con las normas inspiradoras del Estado. Y, ya por último, el artículo 101 regula la disciplina académica distinguiendo entre faltas leves y graves, según tengan carácter religioso-moral, político, docente o administrativo, siendo una de las sanciones por falta grave la separación del cuerpo de profesores. Veinte años más tarde de esta primera norma franquista de universidades se aprueba la Ley 83/1965, de 17 de julio, por la que todo el personal docente e investigador debería presentar una declaración jurada de acatamiento y lealtad a los principios básicos del Movimiento Nacional¹²⁵.

El posterior Reglamento de disciplina académica de 8 de septiembre de 1954¹²⁶ consolidaba la sanción a cualquier manifestación de desviación ideológica en el ámbito de sus docentes, lo que suponía de hecho la imposibilidad de todo ejercicio de libertad de cátedra habida cuenta del cerrado marco ideológico de la Ley de 1943. Así, el artículo 2 del Reglamento tipificaba como faltas graves, con la sanción de separación temporal o definitiva del servicio, las manifestaciones contra el régimen o la religión y moral católicas o contra los principios o instituciones del Estado así como la incitación a las manifestaciones colectivas de los estudiantes que, en caso de que la misma se realizara por los profesores en el desempeño de su función docente, implicaría un agravamiento de la sanción.

Cierto es, sin embargo, que en todo caso y en directa aplicación de este Reglamento sancionador, no resultaron castigados muchos do-

¹²⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/1965/07/21/pdfs/A10293-10296.pdf>

¹²⁶ Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica de los Centros Oficiales de Enseñanza Superior y Enseñanza Técnica, dependientes del Ministerio de Educación Nacional. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-17807>

centes universitarios. Por ejemplo, en el conocido caso de la pena con separación del servicio, en el año 1965, de los catedráticos Enrique Tierno Galván, José Luis López Aranguren, Agustín García Calvo y Mariano Aguilar Navarro, la sanción se fundamentó en su participación en una reunión tumultuaria de estudiantes en protesta contra el sistema de elección de los Delegados del Sindicato Español Universitario (SEU)¹²⁷. Se les expedientó por falta grave ante «la incitación o estímulo, en cualquier forma, de las manifestaciones colectivas de los escolares dirigidas a la perturbación del régimen normal académico». Esta falta no se originó por el ejercicio de la libertad de cátedra sino por la participación en manifestaciones estudiantiles, circunstancia que sirve perfectamente para demostrar que con carácter general, como hemos señalado en la introducción a este apartado, a partir de los años sesenta, a medida que la presión ideológica y cultural del régimen decrece y aumenta la tolerancia a la expresión de todas las discrepancias, la cátedra va ir ganando un ámbito de libertad que fue por lo general respetado, a pesar de que precisamente en las Universidades crecieron las manifestaciones y con ello la represión y el control¹²⁸.

5. La Ley General de Educación de 1970

La última norma educativa a reseñar de este período fue la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa¹²⁹, impulsada por el catedrático de derecho administrativo José Luis Villar Palasí, como máximo responsable del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) desde el año 1968¹³⁰. Esta norma tuvo la pretensión de realizar una reforma global de todo el sistema educativo rompiendo con la idea del papel principal de la Iglesia y el papel subsidiario del Estado en la organización y control de la enseñanza¹³¹. Así, en su preámbulo se reconocía que «el marco

¹²⁷ Ver la Orden de 19 de agosto de 1965 por la que se cumplimenta el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en los expedientes disciplinarios seguidos a estos profesores. <https://www.boe.es/boe/dias/1965/08/21/pdfs/A11688-11689.pdf>

¹²⁸ LOZANO CUTANDA B., *La libertad de cátedra*, Madrid: Ed. Marcial Pons, UNED, 1995, pág. 93-94.

¹²⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>

¹³⁰ El tradicional Ministerio de Educación Nacional se había convertido en Ministerio de Educación y Ciencia por Ley de 31 de mayo de 1966. La Ley General de Educación fue presentada al Consejo de Ministros en San Sebastián por los ministros de Hacienda y Educación y Ciencia el 12 de septiembre de 1969.

¹³¹ Salguero defiende que se trata de una Ley que supuso un significativo avance pese a la escasa democratización real de las instituciones en aquellos momentos.

legal que ha regido nuestro sistema educativo en su conjunto respondía al esquema ya centenario de la Ley Moyano. Los fines educativos se concebían de manera muy distinta en aquella época y reflejaban un estilo clasista opuesto a la aspiración, hoy generalizada, de democratizar la enseñanza (...).

Con el objetivo de una reforma general del sistema¹³², la norma configura la educación como «una permanente tarea inacabada» y un «servicio público fundamental» por lo que «todos los españoles (...) tienen derecho a recibir y el Estado el deber de proporcionar una educación general y una formación profesional», un servicio en el que el Estado tendrá «la función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos sus niveles y centros»¹³³.

Las bases para su elaboración se nutrirán del trabajo realizado en los años previos por el equipo técnico del MEC, plasmado en un estudio publicado en 1969 con la denominación de «La educación en España. Bases para una política educativa», coloquialmente denominado *Libro Blanco*. Estamos ante una norma que intentó ser aperturista como demuestra la innovadora declaración de intenciones de su preámbulo al afirmar que el espíritu de la Ley no consiste «ni en el establecimiento de un cuerpo de dogmas pedagógicos reconocidos por todos, ni en la imposición autoritaria de un determinado tipo de criterios. Lejos de ello, esta Ley está inspirada en la convicción de que todos aquellos que participan en las tareas educativas han de estar subordinados al éxito de la obra educadora, y que quienes tienen la responsabilidad de estas tareas han de tener el ánimo abierto al ensayo, a la reforma y a la colaboración, venga ésta de donde viniere (...).

SALGUERO M., *Libertad de Cátedra y Derechos de los Centros Educativos*, Barcelona: Ed. Ariel, 1997, pág. 40

¹³² Es interesante la visión crítica de Puelles Benítez que destaca que Villar Palasí había sido nombrado ministro para resolver los graves problemas de una Universidad conmocionada por tensiones y agitaciones políticas de modo que, en su toma de posesión, «manifestó expresamente que dedicaría todos sus afanes a la Universidad al considerar que los demás niveles educativos los consideraba satisfactorios o, al menos, con problemas en vías de solución». Sin embargo, explica Puelles, posteriormente giraría en su visión inicial al declarar que los problemas universitarios no eran más que una parte del iceberg y en verdad, lo que había que reformar era el sistema educativo. En el trasfondo de este cambio Puelles señala como «la reforma de la Universidad —problema en buena parte político cuya gradual solución sólo sería posible mediante una honda apertura del régimen— se transformaba en un problema técnico —la reforma del sistema educativo—. El problema político se difuminaba mediante una reorganización estructural del sistema educativo». PUELLES BENÍTEZ M. «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, núm. Extraordinario, 1992, pág. 18

¹³³ Artículos segundo y tercero de esta norma.

La ley, fuera de las líneas básicas del sistema educativo, ha tratado de huir de todo uniformismo (...) establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones».

Respecto al protagonismo de los docentes, el legislador ejercita la autocritica y apunta hacia una mayor libertad al destacar que «la experiencia ha demostrado cuán poco eficaces son las reformas de los centros docentes intentadas mediante una disposición general y rígida, prescribiendo planes o métodos no ensayados todavía y dirigidos a un personal docente que no esté identificado con el pensamiento del legislador, o que carece de información y medios para secundarle». Pero, no obstante estas bases aperturistas, lo cierto es que su artículo primero, apartado uno, que determina los fines de la educación, no se olvida del contexto socio político del régimen franquista y resurgen las esencias anteriores que reducirán, al menos sobre el contenido formal de esta norma, la libertad de cátedra al señalar que «la formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino».

Desde el punto de vista organizativo y práctico «los planteamientos de la ley se inscribían en la tradición educativa liberal y suponían un reconocimiento implícito del fracaso de la educación autoritaria de los últimos 30 años»¹³⁴. Esta norma se aprueba con una perspectiva global de educación permanente, diseñando un sistema unitario y flexible caracterizado además por una preocupación por la calidad de la enseñanza. Por primera vez en el siglo xx español se trata de regular y estructurar en una misma norma todo el sistema educativo, distinguiendo cuatro niveles: Preescolar, Educación General Básica, Enseñanzas Medias y Enseñanza Universitaria.

Por último, en lo que respecta a la libertad de cátedra, esta norma representó un inicial y tímido reconocimiento de la idea de libertad pedagógica abriendo la senda de lo que posteriormente se consolidaría en la normativa reguladora de la enseñanza no universitaria posconstitucional. Así, su artículo 105 a) disponía que «los educadores tendrán derecho a ejercer funciones de docencia e investigación, empleando métodos que consideren más adecuados, dentro de las orien-

¹³⁴ MORATALLA ISASI S. y DÍAZ ALCARAZ F., «La segunda enseñanza desde la Segunda República hasta la Ley Orgánica de Educación», *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, núm. 23, 2008, pág. 292.

taciones pedagógicas, planes y programas aprobados». En esta línea, como ha resaltado PUELLES¹³⁵, considerando el estado autoritario en que se gestó, se puede afirmar que esta ley avanzó hasta el máximo de permisividad tolerado y, con ello, entre sus máximos logros se encontraría la consideración de la educación como un sistema global, articulado y regulado en un texto único con vocación de interrelación entre las distintas partes del sistema. Por su parte, FERNÁNDEZ-SORIA concluye que esta norma, que estuvo en vigor durante 20 años aplicándose en el período de dictadura y en el posterior régimen democrático¹³⁶, fue «un manifiesto contra la política educativa franquista, y un proyecto —ciertamente ilustrado— inspirado en principios modernizadores, que hablaban de participación, democratización, de derecho a la educación e igualdad de oportunidades, que reconocía la educación como servicio público fundamental y el consiguiente protagonismo del Estado en ella, y que volvía de nuevo la mirada a Europa, como en la mejor tradición española en busca de soluciones. Por eso, posiblemente este nuevo aire pedagógico —aunque conteniendo mucho de apariencia y de burocracia— fuera un factor más de cuantos contribuyeron a aliviar la tensión social y a preparar la transición política en España»¹³⁷.

VI. CONCLUSIONES

Durante el periodo del siglo xx analizado en el presente estudio el grado de reconocimiento o negación del derecho de libertad de cátedra oscila por diferentes etapas dependiendo de los regímenes políticos y los desarrollos normativos. En cada una de ellas se refleja una concepción más o menos tradicionalista, confesional, laica o modernista de la educación, de la finalidad de la enseñanza y, con todo, del campo de acción de la práctica docente. Un rasgo común a los sucesivos gobiernos de este siglo será la presión ejercida por parte de las autoridades religiosas para controlar y uniformizar todos los niveles de la actividad

¹³⁵ PUELLES BENÍTEZ, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid: Labor, 1991, págs.445-6.

¹³⁶ Aunque previamente parte de sus contenidos habían perdido vigencia con la aprobación de otras normas clave del sistema educativo democrático como la Ley 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, su aplicación real fue finalmente derogada por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del sistema educativo convirtiéndose así en la norma reguladora que ha estado vigente durante más años.

¹³⁷ FERNÁNDEZ SORIA J.M. y SEVILLA MERINO D., «La Ley General de Educación de 1970, ¿una ley para la modernización de España?», *Historia y Memoria de la Educación*, núm. 14, 2021, pág. 62.

educativa. Este factor motriz de la influencia religiosa será uno de los aspectos definitorios del margen real de libertad del profesorado y se convertirá, en consecuencia, en la principal causa de disenso y conflictividad entre liberales y conservadores, republicanos y franquistas.

En los albores de este siglo destacan dos aspectos: la creación de un nuevo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, con el que se representa la importancia atribuida a la política educativa que se ejercerá desgajada, por primera vez, de los tradicionales ministerios de Fomento y, durante el ministerio de Romanones, la orientación más liberal y abierta de la libertad de cátedra con la fugaz restauración de la Circular de Albardeá. En el periodo de la dictadura de Primo de Rivera, la libertad de enseñanza queda minimizada con la subordinación de todo el sistema escolar a los principios de la religión y el patriotismo y la consideración del profesorado como instrumento para la transmisión ideológica de los valores del régimen. Con ello, la libertad de cátedra se ve atenazada por la implantación, con el denominado *plan Callejo*, de la política de libro de texto único y por la aplicación de la Orden de 1925 sobre propaganda antipatriótica y antisocial, cuyo principal objetivo era luchar contra lo que la dictadura consideraba adoctrinamiento del alumnado.

En la etapa de la segunda República, la concepción de la educación y de la organización del sistema educativo, así como del ámbito de libertad y autonomía de sus actores fue uno de los principales focos de las tensiones gubernamentales con la Iglesia y la oposición conservadora. Durante los trabajos y debates de las Cortes constituyentes para elaborar la Constitución de la República española de 9 de diciembre de 1931, la cuestión educativa y, más concretamente, la posibilidad de reconocimiento expreso de la libertad de cátedra alcanza gran protagonismo. Finalmente, se aprueba el primer texto constitucional español que reconoce expresamente y, de manera independiente en el artículo 48.3, este derecho, acuñando por primera vez en nuestra historia la expresión de «libertad de cátedra». El contenido literal de ese precepto, que señala que «los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada», unido al reconocimiento de la laicidad de la enseñanza y a las limitaciones para la creación de centros docentes por parte de la Iglesia, supondrá el que la garantía y extensión de esta libertad alcance cotas formales y constitucionales desconocidas hasta ese momento en toda nuestra historia jurídica y educativa.

Tras la victoria en la Guerra Civil, los esfuerzos del franquismo en lo que atañe a la educación se orientarán en una doble dirección: en primer lugar, dismantelar todo el entramado educativo de la República y, paralelamente, tratar de construir un modelo educativo nuevo en el que el profesorado tendrá una función adoctrinadora y propagandista de los ideales del régimen, orientados casi exclusivamente a una enseñanza confesional católica en la que, además, el Estado asume un papel subsidiario respecto a la dirección educativa de la Iglesia. La cerrada orientación ideológica y el impuesto proselitismo del régimen, unido a los procesos de depuración del profesorado, implican la práctica anulación de la libertad de cátedra, ausente en todo el desarrollo de normativa educativa de los cuarenta años de este régimen político. Esta realidad se demuestra de manera simbólica y ya en las postrimerías de este periodo, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1974, confirmatoria de la sanción por una falta muy grave de un catedrático por un ejercicio docente alejado de los principios de la moral y el dogma católicos.

Sólo en el ámbito de la enseñanza privada y en el de la educación universitaria se atisban algunos resquicios de tolerancia de una limitada libertad de cátedra, fundada más en los usos académicos que en el derecho positivo. A partir de la década de los 50 se producen los primeros signos de apertura en el ámbito global de la enseñanza de modo que, aunque persisten la confesionalidad y control de la Iglesia, remiten ligeramente el patriotismo y el protagonismo del adoctrinamiento político en favor del de los primeros impulsos de los contenidos más propiamente pedagógicos de la enseñanza. Esta evolución culmina con la aprobación de la Ley General de Educación de 1970 cuya pretensión era acometer una reforma global de todo el sistema educativo rompiendo con la idea del papel principal de la Iglesia y el papel subsidiario del Estado en la organización y control de la enseñanza. En lo que respecta a la libertad de cátedra, esta norma, representó un inicial y tímido reconocimiento de la idea de libertad pedagógica, abriendo la senda de un reconocimiento de amplitud en el ejercicio docente que posteriormente se consolidaría con la normativa reguladora de la enseñanza no universitaria y el artículo 20.1 c) de la Constitución de 1978.

